

Kurzgutachten

Mindestvorgaben für die Gesamteffizienz von Bestandsgebäuden

Einsparwirkungen und rechtliche Realisierbarkeit verschiedener Ausgestaltungsvarianten

Bearbeitung durch:

Öko-Institut e.V.

Sibylle Braungardt, Veit Bürger

Stefan Klinski

Professor für Wirtschaftsrecht, insb. Umweltrecht an der HWR Berlin

Prognos

Nils Thamling, Purnima Kulkarni

ifeu

Mandy Werle, Martin Pehnt, Julia Lempik, Uta Weiß

BBH

Charlotta Maiworm

Freiburg, Berlin, Heidelberg, 20. Juni 2022

Auftraggeber:

Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE)

beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)
Frankfurter Straße 29 – 35
65760 Eschborn

<https://www.bfee-online.de>

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

Scharnhorststr. 34-37
11019 Berlin

<https://www.bmwk.de>

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	6
Zusammenfassung	7
1 Einführung	9
2 Mindesteffizienzstandards für Bestandsgebäude: Instrumentelle Optionen	11
2.1 Ausgestaltungsvarianten für Mindesteffizienzstandards für Bestandsgebäude	11
2.2 Ausgestaltungsvariante über die Effizienzklassen des Energieausweises	15
2.3 Ausgestaltungsvariante über bauteilbezogene Anforderungen	16
2.3.1 Ausgestaltung	17
2.3.2 Zu berücksichtigende Aspekte sowie Vor- und Nachteile	20
3 Abschätzung der Wirkungen	21
3.1 Mindeststandards basierend auf Effizienzklassen	21
3.2 Mindeststandards basierend auf Einzelmaßnahmen	29
4 Rechtliche Realisierbarkeit und Vollzug	36
4.1 Überblick: Gang der Betrachtung und Schwerpunktaspekte	36
4.2 Vereinbarkeit mit EU-Recht	36
4.2.1 Allgemeines, Überblick	37
4.2.2 Insbesondere: EPBD	38
4.2.3 Insbesondere: RED	40
4.2.4 Insbesondere: Ökodesign-RL und Ökodesign-VOen	41
4.3 Vereinbarkeit mit Grundrechten	42
4.3.1 Vorbemerkung	42
4.3.2 Betroffene Grundrechte	43
4.3.3 Vereinbarkeit mit den Freiheitsgrundrechten (insb. Eigentum)	44

4.4	Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz	49
4.5	Vereinbarkeit mit Ableitungen aus dem Rechtsstaats- und Demokratiegebot	51
4.5.1	Bestimmtheitsgebot	52
4.5.2	Hoheitlicher Funktionsvorbehalt	55
4.5.3	Folgerungen für die Ausgestaltung des Instruments	57
4.6	Zur Ausgestaltung des Vollzugs	59
5	Anreiz- und Flexibilitätsmechanismen	62
5.1	Kombination mit Förderanspruch	62
5.2	Wahlalternative zwischen Effizienzstandard und Einzelmaßnahmen	67
5.3	Aufschub-/Übererfüllungsoption	69
5.4	Ausgleichsabgabe bei Nichterfüllung	70
5.5	Gutschriften bei Übererfüllung (handelbare Zertifikate)	71
5.6	Anreizverstärkung durch Berücksichtigung in der Heizkostenverteilung	73
6	Zusammenfassende Bewertung	75

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgestaltungsvarianten für Mindesteffizienzstandards	11
Tabelle 2:	Mindesteffizienzstandards in anderen Ländern	12
Tabelle 3:	Wärmedurchgangskoeffizienten (U-Werte) für Bauteile bei Sanierung nach ESanMV und nach ifeu et al. (2021)	20
Tabelle 4:	Endenergieverbrauch des Gebäudesektors im Zielszenario 2 des NECP in TWh/a	21
Tabelle 5:	Effizienzklassen von Wohngebäuden nach GEG Anlage 10	22
Tabelle 6:	Übersicht der untersuchten Varianten	25
Tabelle 7:	Entwicklung der Wohnfläche von 2020 bis 2050	25
Tabelle 8:	Ausgestaltung der Mindeststandards: Wegfall von Energieeffizienzklassen	26
Tabelle 9:	Untersuchte Maßnahmenpakete	30
Tabelle 10:	Auswirkungen der Maßnahmenkombinationen auf den jährlichen Endenergiebedarf, die Energieeffizienzklassen und die jährlichen CO ₂ -Emissionen im Beispielgebäude 1 (Einfamilienhaus)	31
Tabelle 11:	Auswirkungen der Maßnahmenkombinationen auf den jährlichen Endenergiebedarf, die Energieeffizienzklassen und die jährlichen CO ₂ -Emissionen im Beispielgebäude 2 (Mehrfamilienhaus)	33

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anzahl der bis 2030 betroffenen Wohneinheiten (nur Wohngebäude)	13
Abbildung 2:	Häufigkeitsverteilung des Gebäudebestands nach Energieverbrauchsausweisen	23
Abbildung 3:	Häufigkeitsverteilung der Gebäudebestand nach Energiebedarfsausweisen	24
Abbildung 4:	Entwicklung Endenergieverbräuche für Variante 1 und Variante 2	27
Abbildung 5:	Flächenentwicklung nach Variante 1, jeweils für die Voll- und Teilsanierung	28
Abbildung 6:	Flächenentwicklung nach Variante 2, jeweils für die Voll- und Teilsanierung	28

Zusammenfassung

Energetische Mindeststandards (Minimum Energy Performance Standards, MEPS) für Bestandsgebäude können potenziell eine wichtige Rolle einnehmen, um die Sanierungsrate zu steigern. MEPS unterscheiden sich von den bestehenden bedingten Mindestanforderungen im Gebäudeenergiegesetz (GEG) dadurch, dass die Vorgaben auch dann greifen, wenn keine energetische Modernisierung vorgesehen ist. Dadurch wirken MEPS direkt auf die Sanierungsrate, indem auch solche Gebäudeeigentümer*innen adressiert werden, die sich sonst nicht für eine Modernisierung entschieden hätten. Vor dem Hintergrund der Heterogenität der Akteur*innen sowie der Vielzahl an nicht-ökonomischen Hemmnissen im Gebäudebereich bilden MEPS somit eine sinnvolle Ergänzung zum bestehenden Instrumentenmix.

Auch auf EU-Ebene spielen MEPS im Zuge der Novellierung der EU-Gebäuderichtlinie (EPBD) eine zentrale Rolle. Der im Dezember 2021 vorgelegte Kommissionsvorschlag zur Novellierung der EPBD sieht die Einführung von Mindeststandards in Bestandsgebäuden vor (siehe Textbox 1). Auch die Kommunikation zur Renovierungswelle der EU-Kommission hebt die Einführung von MEPS als zentralen Treiber für die notwendige Verdopplung der Sanierungsrate hervor.

Im Rahmen des Projekts „Wärmewende: Die Energiewende im Wärmebereich – Zielbild und Instrumente zur Dekarbonisierung der Wärmeversorgung“ im Auftrag der BfEE untersucht das vorliegende Gutachten verschiedene Ausgestaltungsvarianten für energetische Mindeststandards in Bestandsgebäuden in Hinblick auf deren potenzielle Wirkungen sowie deren rechtliche Umsetzbarkeit. Die Untersuchung konzentriert sich auf die zwei zentralen Varianten: 1) Mindeststandards basierend auf Energieklassen im Energieausweis und 2) Mindeststandards basierend auf einer Auswahl von verpflichtend durchzuführenden Einzelmaßnahmen. In beiden Varianten werden gestuft zukünftige Zeitpunkte festgelegt, zu denen die jeweiligen Vorgaben erfüllt werden müssen.

Für beide Ausgestaltungsvarianten wurden zudem verschiedene Flexibilitätsoptionen untersucht, deren Ziel es ist die Pflichterfüllung für Gebäudeeigentümer und Gebäudeeigentümerinnen zu erleichtern und somit die Akzeptanz für das Instrument zu steigern und soziale Härten zu vermeiden.

Die Studie zeigt, dass sich durch die Einführung von Mindeststandards deutliche Einsparpotenziale ergeben. Durch die Einführung von stufenförmig ansteigenden Mindeststandards können die für eine Zielerreichung notwendigen Energieeinsparungen unterstützt bzw. sichergestellt werden.

In Bezug auf die betrachteten Flexibilisierungsoptionen ist zunächst festzuhalten, dass bei einer Kombination von Mindeststandards mit einem Förderanspruch mit einer deutlichen Steigerung der Akzeptanz und einer Minderung der Belastungen der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie einer Vermeidung von Gefährdungen der sozialen Balance im Mietsektor zu rechnen ist. Gleichzeitig wirkt sich die Kombination mit der Förderung positiv auf die Energie- und THG-Einsparungen aus, da sich die Wirtschaftlichkeit und die Zumutbarkeit von zielkonformen Sanierungsmaßnahmen erhöht. Diese Option ist somit unabhängig von der Ausgestaltung der Mindeststandards zu empfehlen.

Bei einer Wahlalternative zwischen der Pflichterfüllung durch Nachweis der Effizienzklasse und der Durchführung von Einzelmaßnahmen sollte sich die konkrete Auswahl der zulässigen Einzelmaßnahmen an der für die Erreichung der jeweiligen Effizienzklasse notwendigen Maßnahmen orientieren. Anderenfalls ist zu erwarten, dass sich die große Mehrzahl der Eigentümer*innen für die jeweils einfacher zu erfüllende Variante entscheidet, sodass die Ausgestaltung als Wahlmöglichkeit nur begrenzt sinnvoll erscheint.

Bei der Variante der Einführung eines Zertifikatesystem ist zu erwarten, dass ein erheblicher zusätzlicher Aufwand verursacht wird und dass sich ggf. negative soziale Wirkungen ergeben können. Demgegenüber ist nicht zu erwarten, dass die Einführung eines Zertifikatesystem zu erheblichen Vorteilen führt.

Neben den im vorliegenden Gutachten betrachteten Ausgestaltungsvarianten kommen grundsätzlich auch weitere Optionen in Frage. Dies beinhaltet insbesondere verschiedene Auslösetatbestände (z.B. Neuvermietung, Eigentumsübergang, Kesseltausch) sowie unterschiedliche Bemessungsgrundlagen (z.B. Klimaklassen anstelle von Effizienzklassen).

Die Auswahl geeigneter Ausgestaltungsvarianten ist abhängig von dem jeweiligen Instrumentenmix, in dem die Mindeststandards eingebunden werden. In der Ausgestaltungsvariante der Mindeststandards auf Basis von Effizienzklassen wirkt der Mindeststandard insbesondere auf die Sanierungsrate sowie die Sanierungstiefe. Bei der Variante mit Einzelmaßnahmen kann sich der Wirkungsbereich stärker auf den Bereich des Kesseltausches verschieben, sofern dieser als zulässige Maßnahme festgelegt wird. Sofern der komplementäre Instrumentenmix bereits wirkmächtige Maßnahmen zum Tausch fossiler Kessel enthält (z.B. die im Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten angekündigte Regelung, dass ab 1. Januar 2024 alle neu eingebauten Heizungen zu mindestens 65 Prozent mit erneuerbaren Energien betrieben werden sollen), liegt die Funktion des Mindeststandards insbesondere darin, die Sanierungsrate und -tiefe der Gebäudehülle zu adressieren. Bestehen keine ausreichenden Maßnahmen zur Adressierung des Heizungstauschs kann ein entsprechend ausgestalteter Mindeststandard einen Beitrag zur Steigerung der Austauschrate leisten.

1 Einführung

Die Zielerreichung im Gebäudebereich erfordert eine deutliche Erweiterung des bestehenden Instrumentenmixes. Der Gebäudesektor hat in den Jahren 2020 und 2021 das im Bundes-Klimaschutzgesetz festgeschriebene Sektorziel verfehlt und zur Erreichung der Ziele im Jahr 2030 sind erhebliche zusätzliche Anstrengungen notwendig.

Der derzeitige Instrumentenmix ist charakterisiert durch eine starke Rolle von ökonomischen Instrumenten, insbesondere der finanziellen Förderung von energetischen Modernisierungen im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude sowie der steuerlichen Förderung. Auch die bislang noch zurückhaltend angelegte CO₂-Bepreisung nach Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) zielt darauf ab, die Wirtschaftlichkeit von energetischen Modernisierungen von Gebäuden zu verbessern.

Energetische Mindeststandards (Minimum Energy Performance Standards, MEPS) für Bestandsgebäude können potenziell eine wichtige Rolle einnehmen, um die Sanierungsrate zu steigern. MEPS unterscheiden sich von den bestehenden bedingten Mindestanforderungen im Gebäudeenergiegesetz (GEG) dadurch, dass die Vorgaben auch dann greifen, wenn keine energetische Modernisierung vorgesehen ist. Dadurch wirken MEPS direkt auf die Sanierungsrate, indem auch solche Gebäudeeigentümer*innen adressiert werden, die sich sonst nicht für eine Modernisierung entschieden hätten. Vor dem Hintergrund der Heterogenität der Akteur*innen sowie der Vielzahl an nicht-ökonomischen Hemmnissen im Gebäudebereich bilden MEPS somit eine sinnvolle Ergänzung zum bestehenden Instrumentenmix.

Auch auf EU-Ebene spielen MEPS im Zuge der Novellierung der EU-Gebäuderichtlinie (EPBD) eine zentrale Rolle. Der im Dezember 2021 vorgelegte Kommissionsvorschlag zur Novellierung der EPBD sieht die Einführung von Mindeststandards in Bestandsgebäuden vor (siehe Textbox 1). Auch die Kommunikation zur Renovierungswelle der EU-Kommission¹ hebt die Einführung von MEPS als zentralen Treiber für die notwendige Verdopplung der Sanierungsrate hervor.

Textbox 1: Mindestvorgaben für die Gesamteffizienz im Kommissionsvorschlag zur Novellierung der EU-Gebäuderichtlinie

i

Mindestvorgaben für die Gesamteffizienz im Kommissionsvorschlag zur Novellierung der EU-Gebäuderichtlinie²

¹ EU-Kommission (2020): Eine Renovierungswelle für Europa – umweltfreundlichere Gebäude, mehr Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen. Online verfügbar unter (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0638aa1d-0f02-11eb-bc07-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

² Die deutschsprachige Version des Kommissionsvorschlags für die Novellierung der EPBD ist online zu finden unter (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c51fe6d1-5da2-11ec-9c6c-01aa75ed71a1.0002.01/DOC_1&format=DOC

Der Kommissionsvorschlag zur Novellierung der EU-Gebäuderichtlinie sieht die Einführung von MEPS vor, nach denen alle Gebäude zu festgelegten Zeitpunkten eine Mindesteffizienzklasse erreichen müssen. Konkret werden die folgenden Anforderungen vorgeschlagen:

- Öffentliche Gebäude und Nichtwohngebäude müssen spätestens ab dem 1.1.2027 mindestens die Gesamtenergieeffizienzklasse F erreichen und ab dem 1.1.2030 mindestens die Gesamtenergieeffizienzklasse E.
- Wohngebäude müssen spätestens ab dem 1.1.2030 mindestens die Gesamtenergieeffizienzklasse F erreichen und ab dem 1.1.2033 mindestens die Gesamtenergieeffizienzklasse E.

Für den Zeitraum nach 2030 bzw. 2033 sollen die Mitgliedsstaaten Zeitpläne festlegen, um den Umbau des nationalen Gebäudebestands in Nullemissionsgebäude bis 2040 und 2050 zu erreichen.

Die Einführung von MEPS trägt zudem zur Planungssicherheit für Akteurinnen und Akteure auf dem Wärmemarkt bei. Dies zeigt sich am Beispiel des in den Niederlanden eingeführten Mindeststandards für Bürogebäude, der festlegt, dass Bürogebäude ab 2023 mindestens die niederländische Effizienzklasse C erreichen müssen.³ Die Einführung der Mindeststandards hat deutliche Auswirkungen auf die Bewertung von Immobilien: Der Wert von Bürogebäude mit einem schlechteren Effizienzniveau als C sinkt, da diese ab 2023 nicht mehr genutzt werden können und somit für ihre Weiternutzung zunächst Investitionen getätigt werden müssen. Die niederländische Regelung wird daher von Akteurinnen und Akteuren aus dem Immobiliensektor⁴ sowie dem Finanzsektor⁵ als wichtiges Kriterium zur Bewertung von Immobilien und Portfolien angesehen.

Im Rahmen des Projekts „Wärmewende: Die Energiewende im Wärmebereich – Zielbild und Instrumente zur Dekarbonisierung der Wärmeversorgung“ im Auftrag der BfEE untersucht das vorliegende Gutachten verschiedene Ausgestaltungsvarianten für energetische Mindeststandards in Bestandsgebäuden in Hinblick auf deren potenzielle Wirkungen sowie deren rechtliche Umsetzbarkeit. Kapitel 2 diskutiert die Chancen und Herausforderungen verschiedener Ansätze für MEPS und gibt einen Überblick zu bestehenden Ansätzen in anderen Ländern. In Kapitel 3 werden die Wirkungen auf die Entwicklung des Energieverbrauchs im Wohngebäudebestand in Deutschland für zwei Ausgestaltungsvarianten von Mindeststandards basierend auf Effizienzklassen betrachtet. Kapitel 4 untersucht die rechtliche Realisierbarkeit von Mindeststandards und betrachtet Möglichkeiten zum Vollzug. Abschließend erfolgt in Kapitel 6 eine zusammenfassende Bewertung.

³ Die gesetzliche Regelung findet sich online unter folgender Adresse (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

https://rijksoverheid.bouwbesluit.com/Inhoud/docs/wet/bb2012_nvt/artikelsgewijs/hfd5/afd5-3/art5-11

⁴ Für Medienbeiträge zur Wirkung der MEPS auf den Immobiliensektor siehe nachfolgende Links (zuletzt abgerufen am 05.06.2022): <https://www.savills.co.uk/blog/article/275362/commercial-property/what-investors-need-to-know-about-the-upcoming-dutch-building-regulations.aspx>; <https://www.dlapiper.com/en/us/insights/publications/2019/04/real-estate-gazette-34/energy-performance-regulations-and-investing-in-dutch-real-estate/>; <https://redeptcresa.nl/en/kantoren-vanaf-2023-verplicht-minimaal-energielabel-c/>

⁵ Siehe z.B. ING (2016): [ING will only finance 'green' office buildings in the Netherlands after 2017](#)

2 Mindesteffizienzstandards für Bestandsgebäude: Instrumentelle Optionen

2.1 Ausgestaltungsvarianten für Mindesteffizienzstandards für Bestandsgebäude

Mindesteffizienzstandards für Bestandsgebäude können unterschiedlich ausgestaltet werden (vgl. Tabelle 1). Sie können den gesamten Gebäudebestand oder ausgewählte Gebäudesegmente (z.B. Nichtwohngebäude, vermietete Gebäude) oder Gebäudekohorten mit bestimmten Eigenschaften (z.B. worst performing buildings) erfassen. Weiterhin können Mindesteffizienzstandards an verschiedene Auslösetatbestände geknüpft werden. Der Auslösetatbestand kann dabei anlassbezogen sein, z.B. der Eigentumsübertrag oder die Neuvermietung eines Gebäudes. Denkbar sind aber auch zustandsbezogene Auslöser, z.B. der aktuelle Effizienzstandard eines Gebäudes, oder zeitpunktbezogene Auslöser, im Sinne von „alle Gebäude der Eigenschaft X müssen bis spätestens zum Zeitpunkt Y die Eigenschaft Z erreichen“. Aber auch für die Architektur der zu erreichenden Zielwerte sind verschiedene Varianten denkbar, z.B. die Festlegung eines starren (einmaligen) Zielwerts, einer dynamischen Stufenkurve oder bauteilbezogener Anforderungen. In der Regel dürften Mindesteffizienzstandards als Kombinationen aus den verschiedenen Ausgestaltungsvarianten gebildet werden.

Tabelle 1: Ausgestaltungsvarianten für Mindesteffizienzstandards

Ausgestaltungselement	Ausgestaltungsvarianten	Beispiel
Auslöser	Zustandsbezogen: Aktueller Effizienzstandard	Sanierungspflicht für alle Wohn- und Nichtwohngebäude der Effizienzklassen G und H
	Anlassbezogen: Eigentumsübertragung	Sanierungspflicht bei Verkauf oder Vererbung eines Wohn- oder Nichtwohngebäudes auf einen festgelegten Mindeststandard
	Anlassbezogen: Neuvermietung	Neuvermietungsverbot eines Wohn- oder Nichtwohngebäudes der Effizienzklassen G oder H (entspricht Sanierungspflicht, wenn Gebäude weitervermietet werden soll)
	Anlassbezogen: Renovierung/Austausch eines Bauteils oder des gesamten Gebäudes	Bei Renovierung eines Bauteils oder des gesamten Gebäudes muss ein bestimmter Mindesteffizienzstandard (bei Bauteilsanierung z.B. max. zulässiger U-Wert) erreicht werden ⁶
	Anlassbezogen: Austausch des Kessels	Nach Austausch des Kessels muss das Gebäude einen Grenzwert von 20...15...10 kg CO ₂ /m ² a unterschreiten.
	Zeitpunktbezogen: Fester Zeitpunkt	Alle Wohn- und Nichtwohngebäude müssen bis zum Jahr X einen bestimmten Mindesteffizienzstandard erreichen
Zielwert	Starre Ziel-Effizienzklasse	Löst die Regelung eine Sanierung aus, muss im Zuge der Sanierung Effizienzklasse C oder besser erreicht werden
	Dynamische Stufenkurve für die Ziel-Effizienzklasse	Löst die Regelung eine Sanierung aus, muss in 2030 Effizienzklasse C oder besser, in 2040 Effizienzklasse B oder besser usw. erreicht werden
	Bauteilbezogene Mindestanforderungen	Max. zulässige U-Werte, Mindestanzahl an durchzuführenden Einzelmaßnahmen

⁶ Entspricht den bedingten Sanierungsanforderungen im heutigen GEG.

Einige Länder haben Mindesteffizienzstandards bereits in ihr nationales Gebäudeenergierecht aufgenommen, in weiteren Ländern werden konkrete Varianten diskutiert bzw. befinden sich in der Umsetzung. Die Ausgestaltung ist dabei sehr unterschiedlich. Eine Übersicht darüber zeigt Tabelle 2.

Tabelle 2: Mindesteffizienzstandards in anderen Ländern

Land	Gebäudegegenstand	Ausgestaltung
Niederlande	Bürogebäude	In den Niederlanden müssen Bürogebäude ab dem Jahr 2023 mindestens die Effizienzklasse C erreichen. ³
Niederlande	Gebäude mit einem Stromverbrauch von über 50.000 kWh oder einem Erdgasverbrauch von über 25.000 m ³ sind verpflichtet, Energieeffizienzmaßnahmen mit einer Amortisationszeit von fünf Jahren durchzuführen.	Verpflichtung zur Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen für gewerbliche Gebäude mit einem Stromverbrauch von über 50.000 kWh oder einem Gasverbrauch von über 25.000 m ³ (Activiteitenbesluit ⁷). Die verpflichtend durchzuführenden Maßnahmen orientieren sich an einer Amortisationszeit von fünf Jahren. Für die verschiedenen Sektoren bestehen detaillierte Angaben zu den durchzuführenden Maßnahmen.
Frankreich	Vermietete Gebäude	Verbot von Mieterhöhungen für Gebäude mit schlechter Effizienzklasse ab 2023; Vermietungsverbot für Gebäude der Effizienzklasse G ab 2025, der Klasse F ab 2028; Mietende können entsprechende Sanierungsansprüche gegenüber den Vermietenden geltend machen.
England/Wales	Privat vermietete Gebäude	Bis 2020 müssen privat vermietete Gebäude Effizienzklasse E oder besser sein.
Schottland	Privat vermietete Gebäude	Neuvermietungsverbot für privat vermietete Wohngebäude mit Effizienzklasse F oder schlechter
Flandern (Belgien)	Privat vermietete Wohngebäude	Bauteilbezogene Sanierungsanforderungen (Außenwand, Fenster) für Mietgebäude
Boulder (Colorado)	Privat vermietete Wohngebäude	Punktesystem seit 2010 (basierend auf Energie und CO ₂) ⁸

Zustandsbezogene Mindeststandards erschließen im Vergleich zu anlassbezogenen Mindeststandards (bei gleichem Ambitionsniveau der Anforderungen) in der Regel ein größeres Energieeinsparpotenzial. Dies ist dadurch begründet, dass bei anlassbezogenen Mindeststandards nicht alle Gebäude von dem jeweiligen Anlass „betroffen“ sind und somit nur ein Teil der Gebäude unter die Anforderungen fällt.

⁷ Weitere Informationen finden sich auf der Seite des Niederländischen Ministeriums für Infrastruktur und Wasserwirtschaft unter (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/erkende-maatregelen/>

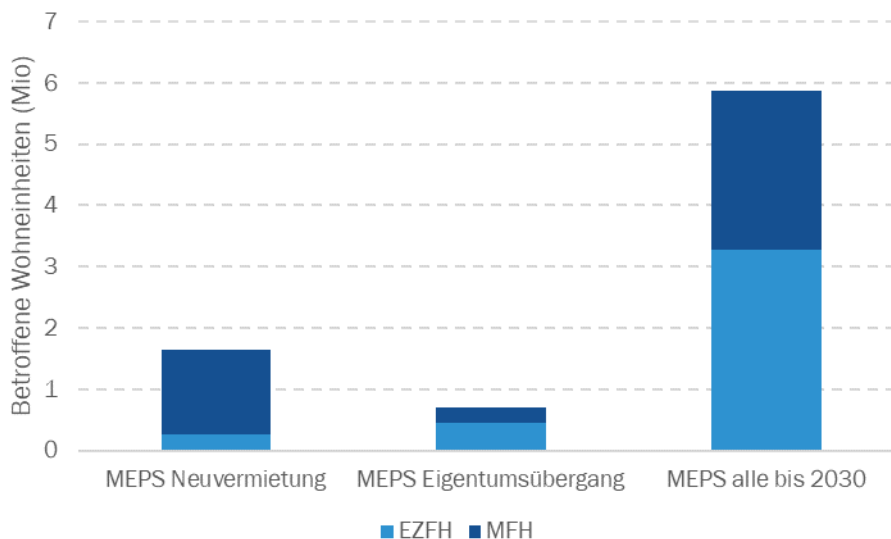
⁸ In Boulder müssen Gebäude für die Sicherstellung der Vermietbarkeit eine komponentenbezogene Prüfung durchlaufen (Dämmung, Lüftung, Einsatz erneuerbarer Energien usw.). Zur Ausstellung eines Konformitätszertifikates muss eine Mindestpunktzahl erreicht werden.

Eine beispielhafte Darstellung der unterschiedlichen Einsparpotenziale von zeitpunktbezogenen und anlassbezogenen Mindeststandards zeigt Abbildung 1. Der Vergleich stellt die Anzahl der bis 2030 betroffenen Wohneinheiten bei anlassbezogenen Mindeststandards (Neuvermietung und Eigentumsübergang) und zeitpunktbezogenen Mindeststandards (Zeitpunkt: 2030) gegenüber. Für die anlassbezogenen Mindeststandards wird angenommen, dass die Regelung ab dem Jahr 2023 greift. Für die Berechnung wurde jeweils angenommen, dass als Zielzustand im Jahr 2030 die Effizienzklasse E erreicht werden muss.

Den Berechnungen liegen folgende Annahmen zu Grunde:

- Die Anzahl der betroffenen Wohneinheiten wird abgeschätzt auf Basis der Verteilung der Energieausweise (Verbrauchsausweis, siehe dazu auch Abbildung 2) sowie der Daten des Zusatzprogramms zum Mikrozensus 2018 „Wohnen in Deutschland“.
- Die Anzahl der Eigentumsübergänge beinhaltet sowohl Verkäufe⁹ als auch Erbschaften¹⁰.
- Die Neuvermietungsrate wird auf Basis der Daten des Zusatzprogramms zum Mikrozensus 2018 zu 0,8 Prozent für Wohnungen in vermieteten Mehrfamilienhäusern und 0,7 Prozent für vermietete Einfamilienhäuser abgeschätzt.
- In der folgenden Grafik dargestellt sind alle Wohneinheiten, die im Zeitraum 2023-2030 voraussichtlich von einem Eigentumsübergang bzw. einer Neuvermietung betroffen sind. Bei der Ausgestaltung von anlassbezogenen MEPS ist allerdings zu beachten, dass der Eigentumsübergang bzw. die Neuvermietung von einzelnen Wohnungen in Mehrfamilienhäusern nicht notwendigerweise einen geeigneten Zeitpunkt im Lebenszyklus des Gebäudes darstellt und somit nur eingeschränkt als Auslösetatbestand in Frage kommt.

Abbildung 1: Anzahl der bis 2030 betroffenen Wohneinheiten (nur Wohngebäude)



Quelle: Eigene Darstellung.

⁹ Die Abschätzung der Anzahl der Verkäufe beruht auf Zahlen des GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH.

¹⁰ Die Abschätzung beruht auf Angaben des Deutschen Instituts für Altersvorsorge, siehe (zuletzt abgerufen am 05.06.2022): <https://www.dia-vorsorge.de/einkommen-vermoegen/erbschaften-sind-sehr-ungleich-verteilt/>

In den folgenden Kapiteln wird der Fokus auf Mindeststandards mit **zeitpunktebezogenem Auslöser** für die Verpflichtung gelegt. Damit ist einerseits die Konsistenz zum Kommissionsvorschlag für die Novellierung der EU-Gebäuderichtlinie gegeben. Andererseits bieten zeitpunktbezogene Ansätze folgende Vorteile:

- Hohe Flexibilität für die Betroffenen: Bei einem zeitpunktbezogenen Auslöser liegt der Zeitpunkt, zu dem ein bestimmter Mindeststandard erreicht werden muss bzw. ab dem eine dynamische Stufenkurve greift erst in einigen Jahren (z.B. im Jahr 2030, nachfolgend z.B. in Fünfjahresschritten). Damit steht sowohl den betroffenen Gebäudeeigentümer*innen als auch den Marktakteurinnen und -akteuren im Bereich der Umsetzung (z.B. die Betriebe im Sanierungsgewerbe) ein längerer Zeitraum zur Verfügung, um sich auf die neue Verpflichtung vorzubereiten. Dadurch wird für die Betroffenen eine erheblich größere Flexibilität erreicht, sodass diese z.B. die Möglichkeit haben, die zu ergreifenden Maßnahmen auf die Renovierungszyklen einzustellen, aber auch sorgfältiger und qualitativ hochwertiger planen zu lassen.
- Hohe Rechtssicherheit: Sowohl die Auslösung der Sanierungsverpflichtung als auch der spätere Nachweis der Pflichterfüllung (d.h. der Nachweis, dass im Rahmen der Verpflichtung ein vorgegebener Mindesteffizienzstandard erreicht wurde) erfordert für die Gebäude ein rechtssicheres Einstufungssystem. Im bisherigen Recht existiert jedoch kein Instrument, mit dem der Ausgangszustand der Gebäude auf eine Weise objektiv festgestellt wird, die es erlauben würde, an die festgestellte Qualifikation (beispielsweise die Zuordnung zu einer Energieeffizienzklasse) die Auslösung einer Sanierungspflicht zu knüpfen. Insbesondere erfüllt der Energieausweis in seinen heutigen Ausgestaltungen diese Anforderung nicht¹¹, da er in beiden Ausgestaltungsvarianten erhebliche inhaltliche Ungenauigkeiten aufweist und weil er nur als Marktinstrument konzipiert ist (so auch § 82 GEG), bei dem die Ausstellung Privaten überlassen wird, die kein Befugnis dazu haben, die energetische Klassifikation rechtsverbindlich (hoheitlich) festzustellen (siehe dazu eingehend auch Kapitel 4.5.2). Für einen zustandsbezogenen Auslöser, der verhältnismäßig kurzfristig greift (z.B. Sanierung aller *worst performing buildings* in den nächsten fünf Jahren oder sofortiges Verbot für Neuvermietungen für alle *worst performing buildings*), würde deswegen ein rechtsfestes System fehlen, über welches identifiziert wird, welche Gebäude von der Regelung betroffen wären. Bei einer generellen gesetzlichen, allein zeitpunktbezogenen Festlegung eines bestimmten zu erreichenden Mindeststandards existiert dieses Problem nicht. Die Pflicht, sich auf die Erreichung des Mindeststandards einzustellen, würde durch den Gesetzgeber getroffen und schon mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zu wirken beginnen. Mit einer derartigen Ausgestaltung werden somit erhebliche rechtliche Risiken vermieden.
- Anlassbezogene Auslöser, wie z.B. die Eigentumsübertragung oder die Neuvermietung, betreffen bei Mehrfamilienhäusern oftmals nur einzelne Wohneinheiten. Mehrfamilienhäuser im Streubesitz müssten deswegen u.U. aus der Regelung ausgenommen werden, da ansonsten der Verkauf oder die Neuvermietung einer einzelnen Wohnung eine Sanierungspflicht für das gesamte Mehrfamilienhaus bedeuten würde.
- In Fällen wie dem Eigentumsübergang bei Erbschaften könnten sich häufig schwierige Fallgestaltungen hinsichtlich der Finanzkraft ergeben (Stichwort Erbengemeinschaften), sodass es häufig Prüfungen von Ausnahmen geben müsste, was einen sehr intensiven Vollzugsaufwand im Einzelfall mit sich bringen würde.

¹¹ Vgl. Klinski und Öko-Institut (2016): Realisierbarkeit von Klimaschutzklassen für Gebäude als Element einer integralen und langfristigen Sanierungsstrategie. Siehe (zuletzt abgerufen am 05.06.2022): <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Juristische-Begleitung-KSP2050-Gebaeudeklassifizierung.pdf>

- Bei Anknüpfung an den Erwerb einer Immobilie könnten sich Fälle ergeben, in denen Immobilien nicht oder nur schwer verkäuflich würden, sodass Immobilien verfallen und Abrisse häufiger würden. Dies kann allerdings auch bei zeitpunktbezogenen Mindeststandards zutreffen. Ersatzneubauten würden zwar energetisch wesentlich günstiger sein, doch dem stünde der Verlust von verbauten Werten gegenüber. Bezieht man in die Bilanz auch die für Abriss und Neubau nötige Energie ein, könnte sich eine negative Bilanz ergeben.
- Auch anlassbezogene Auslöser, die an die Vornahme bestimmter Änderungen am Gebäude ansetzen, ziehen einen hohen Vollzugsaufwand nach sich, wie sich an den entsprechend konstruierten Anforderungen des geltenden Rechts bei Austausch bzw. Erneuerung von Bauteilen zeigt (früher § 9 Energieeinsparverordnung (EnEV), heute § 48 und 50 GEG). Um eine effektive Überwachung zu gewährleisten, bedürfte es für solche Änderungen mindestens bußgeldbewehrte Anzeigepflichten und Stichprobenkontrollen, die das bisherige Recht jedoch nicht vorsieht, sodass es eine hohe Dunkelziffer von Pflichtverstößen geben dürfte.¹²

Grundsätzlich lassen sich anlass- und zeitbezogene Auslöser auch koppeln, beispielsweise mit „und“- oder „oder“-Verknüpfungen.

Für den zeitpunktbezogenen Auslöser werden nachfolgend **zwei Varianten** betrachtet, zum einen eine Ausgestaltungsvariante über die Effizienzklassen des Energiebedarfsausweises, zum anderen eine Ausgestaltungsvariante über Bauteilbezogene Anforderungen.

2.2 Ausgestaltungsvariante über die Effizienzklassen des Energieausweises

Für zeitpunktbezogene Mindeststandards basierend auf Effizienzklassen kann grundsätzlich zwischen zwei Ansätzen unterschieden werden:

Variante 1: Einmalige Verpflichtung, nach der zu einem bestimmten Zieljahr alle Gebäude mindestens eine festgelegte Effizienzklasse erreichen müssen (z.B. alle Wohngebäude in Effizienzklasse C im Jahr 2030).

Variante 2: Gestufte Verpflichtungen, in der einer Stufenkurve folgend die Effizienzklassen aller Gebäude einen festgelegten Wert erreichen müssen (z.B. C im Jahr 2030, B im Jahr 2035, A im Jahr 2040). Die jeweiligen Stufen werden frühzeitig festgelegt, um Planungssicherheit für Gebäudeeigentümer*innen sicherzustellen.

Für die beiden Ansätze ergeben sich verschiedene Vor- und Nachteile:

- Variante 1 müsste so ausgestaltet sein, dass der einmalige Mindesteffizienzwert zielkompatibel ist; ansonsten reicht das Instrument nicht aus, um die Zielerreichung sicherzustellen und es besteht die Gefahr des Lock-ins (Eigentümer*innen führen Vollsanierung auf Mindesteffizienzwert durch und müssten später außerhalb des Sanierungszyklus erneut sanieren, um langfristig notwendigen Standard zu erreichen). Zudem ist zu erwarten, dass der einmalig festgelegte Zielwert im Vorfeld des Zieljahres zu einer erheblichen Kumulierung der Nachfrage an Sanierungsleistungen führt, was die bereits vorhandenen personellen Engpässe in der Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen weiter verschärfen würde.

¹² Vgl. Klinski et.al., Vollzugskonzepte und Einbeziehung Dritter im Gesetzesvollzug beim Klimaschutzrecht im Gebäudebereich, UBA Texte 37/2020, insb. S. 38: Siehe (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/vollzugskonzepte-einbeziehung-dritter-im>

- Variante 2 gibt Orientierung für langfristig notwendiges Ziel und entspricht der Realität von schrittweisen Sanierungen. Unterstützt durch Energieberatungen bzw. individuellen Sanierungsfahrplänen können Gebäudeeigentümer*innen schrittweise Sanierungsmaßnahmen durchführen. Eine wichtige Voraussetzung ist, dass Gebäudeeigentümer*innen bereits frühzeitig über die Stufenkurve informiert sind, um das Risiko eines Lock-ins bei Vollsanierung auf zeitlich erste Stufe zu vermeiden.

Unabhängig von der Ausgestaltungsvariante können Mindeststandards für einzelne Segmente des Gebäudebestands oder auch für den gesamten Bestand gelten. Die in Kapitel 3 durchgeführten Abschätzungen beschränken sich zunächst auf den Bereich der Wohngebäude. Dies ist nicht zuletzt dadurch begründet, dass die Datenlage für die Abschätzung der Wirkungen für dieses Segment deutlich besser ist.

2.3 Ausgestaltungsvariante über bauteilbezogene Anforderungen

Zeitpunktbezogene Mindesteffizienzstandards für Bestandsgebäude, die bauteilbezogenen Anforderungen an Gebäude stellen, sind bereits etabliert:

- In anderen Ländern bzw. Regionen sind an zeitpunktbezogene Ziele ausgerichtete Bestimmungen bereits umgesetzt oder konkret geplant. In der Region Brüssel-Hauptstadt in Belgien soll beispielsweise in fünf Stufen ab 2030 bis 2050 ein Mindesteffizienzstandard für alle Wohn- und Nichtwohngebäude auf Basis der vorrangig durchzuführenden Sanierungsempfehlungen aus dem Energieausweis erreicht werden. Das zu erreichende Mindestniveau soll je nach Art des Gebäudes festgelegt werden. Innerhalb der vom Gesetzgeber festzulegenden Fristen – geplant sind Fünf-Jahresschritte beginnend ab 2030 bis zum Jahr 2050 – müssen die Gebäudeeigentümer*innen nachweisen, dass die Arbeiten ordnungsgemäß ausgeführt wurden. Dafür ist vorgesehen, dass jede*r Gebäudeeigentümer*in bis 2025 einen Gebäudeenergieausweis anfertigen lassen muss. Durch die laufenden Aktivitäten zur Zulassung von Ausstellungsberechtigten soll gewährleistet werden, dass die erforderliche Qualität der Gebäudeenergieausweise gegeben ist. Darüber hinaus soll der Gebäudeenergieausweis so gestaltet werden, dass er alle erforderlichen Informationen zu den Sanierungsmaßnahmen enthält.¹³
- In Deutschland führt das GEG z.B. die generellen Nachrüstpflichten der EnEV für alle Bestandsgebäude zur normgerechten Dämmung der obersten Geschosdecke bzw. des Daches in § 47 und zur Dämmung von Leitungen für Heizung und Warmwasser, die durch unbeheizte Räume führen, in § 71 fort. Ziel dieser Bestimmungen ist ausweislich § 1 Abs. 1 GEG ein „möglichst sparsamer Einsatz von Energie in Gebäuden“. Dahingehend konkretisiert, dass der Gebäudebestand an ein bestimmtes vordefiniertes Mindestniveau der Gesamteffizienz bis z.B. 2030 und vom Zeithorizont darüber hinaus anzugleichen ist, sind die Regelungen indes nicht. Darüber hinaus ist für die Nachrüstpflichten von einem erheblichen Vollzugsdefizit auszugehen.

¹³ Strategy to reduce the environmental impact of existing buildings in the Brussels capital region by 2030 – 2050. Abrufbar unter (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-06/be_brussels_2020_ltrs_official_translation_en_0.pdf

Einen Diskussionsvorschlag für Maßnahmen- und bauteilbezogene Mindesteffizienzstandards auf deutscher Ebene lieferte ifeu et al. 2021.¹⁴ Der Vorschlag skizziert Regelungen für ein neu konzeptioniertes Gebäudeenergiegesetz, das kompatibel mit den Klimaschutzziele ist und auf Baubarkeit, wirtschaftliche und allgemeine Umsetzbarkeit achtet. Als einer der Eckpunkte des Vorschlags werden für Bestandsgebäude Sanierungspflichten mit einer Zielorientierung gekoppelt: aus einer Liste vordefinierter Einzelmaßnahmen mit bauteilbezogenen Anforderungen müssen Gebäudeeigentümer*innen, bei Wahl dieser Erfüllungsoption zur Einhaltung der Anforderungen, innerhalb bestimmter Zeitintervalle eine definierte Anzahl durchführen.

2.3.1 Ausgestaltung

Bei der Ausgestaltung bauteilbezogener Mindesteffizienzstandards, die zugleich dem Ziel dienen sollen, den Gebäudebestand an ein bestimmtes vordefiniertes Mindestniveau der Gesamteffizienz bis z.B. 2030 und vom Zeithorizont darüber hinaus anzugleichen, sind mehrere Aspekte zu berücksichtigen, u.a.: Ambitionsniveau der bauteilbezogenen Mindestanforderungen, Auswahl, Anrechnung und Anzahl der durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen sowie ein Nachweisverfahren, ein Sanktionsmechanismus bei Nichterfüllung und der Vollzug der Anforderungen.

Auswahl, Anrechnung und Anzahl der durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen:

Bauteilbezogene Mindeststandards können unterschiedlich konzipiert werden:

- Es kann gefordert werden, dass bis zu einem bestimmten Zeitpunkt für bestimmte Bauteile bestimmte Mindestqualitäten einzuhalten sind. Diese Variante ist vergleichsweise starr.
- In Anlehnung an das oben zitierte Brüsseler Beispiel kann eine zweite Ausgestaltungsvariante die Verpflichtung sein, bestimmte, z.B. im Energieausweis oder Sanierungsfahrplan vorgeschlagene Maßnahmen durchzuführen.
- Eine dritte Variante verlangt von Gebäudeeigentümer*innen, dass sie bis zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Mindestanzahl von Maßnahmen durchgeführt haben. Diese Variante wurde in ifeu et al. (2021) gewählt (siehe Textbox 2).

¹⁴ Ifeu 2021 et al.: Neukonzeption des Gebäudeenergiegesetzes (GEG 2.0) zur Erreichung eines klimaneutralen Gebäudebestands – Ein Diskussionsimpuls – im Auftrag des Umweltministeriums Baden-Württemberg. Abrufbar unter (zuletzt abgerufen am 05.06.2022): <https://www.ifeu.de/publikation/neukonzeption-des-gebäudeenergiegesetzes-geg-20-zur-erreichung-eines-klimaneutralen-gebäudebestandes/>



Einzelmaßnahmen als Erfüllungsoptionen für Sanierungspflichten

ifeu et al. (2021) schlägt vor, dass Gebäudebesitzer*innen zur Erfüllung von Sanierungspflichten aus einer Liste vordefinierter Einzelmaßnahmen wählen können. Die Anforderungen sind gestaffelt: bis zum 01.01.2028 wären danach mindestens zwei Erfüllungsmaßnahmen durchzuführen, bis zum 01.01.2033 mindestens zwei weitere Erfüllungsmaßnahmen - insgesamt also vier, und bis zum 01.01.2038 abermals mindestens zwei Erfüllungsmaßnahmen. Neben wirksamen, aber zugleich „vom Aufwand her akzeptablen Maßnahmen“ wurde die Eigenschaft „EE-Fit“ in den Fokus genommen, d.h. das Gebäude soll auf die Dekarbonisierung der Heizung vorbereitet und insbesondere durch niedrige Heizkreistemperaturen „fit für Erneuerbare Energien“ gemacht werden.

Die vorgeschlagene Liste an Sanierungsmaßnahmen umfasst die folgenden Punkte:

1. EE-Fitness (zählt als zwei anforderungserfüllende Maßnahmen)
2. Wärmedämmung der Außenwände (zählt als zwei anforderungserfüllende Maßnahmen)
3. Wärmedämmung von Dachflächen oder obersten Geschossdecken
4. Wärmedämmung der thermischen Hüllabgrenzung nach unten
5. Erneuerung der Fenster und Außentüren (zählt als zwei anforderungserfüllende Maßnahmen)
6. Erneuerung oder Einbau einer Lüftungsanlage mit Wärmerückgewinnung
7. Erneuerung der Heizungsanlage (Wechsel hin zu EE-Heizung)
8. Einbau von digitalen Systemen zur energetischen Betriebs- und Verbrauchsoptimierung
9. Photovoltaik (PV)-Installation

Nachweis und Vollzug: Als Nachweis zur fristgerechten Umsetzung der Maßnahmen können entsprechende Planungs- und Unternehmer*innenerklärungen dienen, die verpflichtend der zuständigen Prüfstelle innerhalb eines festgelegten Zeitraumes vorzulegen sind.

Für den Vollzug dienlich ist darüber hinaus eine zentrale Gebäudedatenbank bzw. ein Gebäuderegister. In einer Gebäudedatenbank sollten alle Gebäude mit ihren relevanten Daten – unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen - erfasst werden. Neben der Erleichterung des Vollzugs, z.B. durch die Möglichkeit von Stichprobenziehungen, würde die Datenbank Politik und Wissenschaft ermöglichen, den Status der Zielerreichung im Gebäudebestand abgleichen und bewerten zu können. Vorbilder sind hier insb. Länder wie Portugal, Belgien (Flandern) und Frankreich. Unterstützung für Gebäudeeigentümer*innen bei der Sanierung kann ein Gebäudeloggbuch bieten (siehe Exkurs).¹⁵

¹⁵ Im Rahmen des EU-Horizon-2020-Projekts iBRoad wurden hierzu Ausarbeitungen zu u.a. Einsatzmöglichkeiten und Implementierungswegen erstellt. Projektwebsite abrufbar unter (zuletzt abgerufen am 05.06.2022): <https://ibroad-project.eu/>

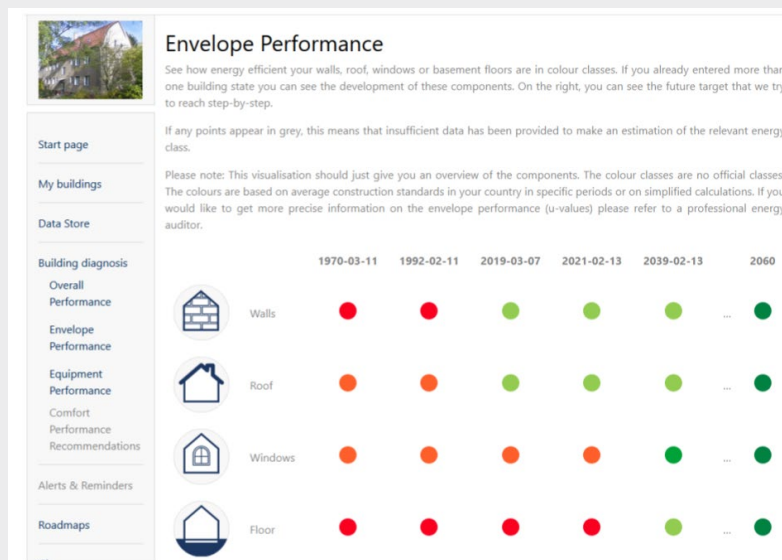


Exkurs Gebäudelogbuch

Ein Gebäudelogbuch ist vorrangig für Gebäudeeigentümer*innen als Repositorium gedacht, in dem alle gebäudebezogenen Informationen und Daten, z.B. zu Verbrauchsdaten, Sanierungsaktivitäten, Verträgen, Rechnungen usw. digital gespeichert und ständig aktualisiert werden können. Auf diese Weise erhalten und behalten Gebäudeeigentümer*innen einen Überblick über alle gebäudebezogenen Sachverhalte. Denkbar ist zudem, dass Gebäudeeigentümer*innen den Zugriff auf bestimmte hinterlegte gebäudebezogene Daten und Informationen für Dritte erlauben und so z.B. öffentliche Stellen das Gebäudelogbuch als Tool für den Vollzug von Sanierungsverpflichtungen oder als Informationsquelle für die Wärmeplanung nutzen könnten.

Umgekehrt wäre es auch denkbar, dass das Logbuch dem/der Gebäudeeigentümer*in Informationen über den Stand der Wärmeplanung übermittelt, beispielsweise wenn der Ausbau von Wärmenetzen oder der Rückbau von Infrastrukturen geplant ist.

Screenshot aus dem iBROAD Logbuch



Ambitionsniveau der bauteilbezogenen Mindestanforderungen: Die Maßnahmen, die bei bauteilbezogenen Ansätzen durchzuführen sind, sollten eine energetische Qualität erreichen, die keinen Lock-in verursacht. Ein Anhaltspunkt hierfür könnten die Mindestanforderungen für energetische Maßnahmen bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden nach § 35c des Einkommensteuergesetzes (Energetische Sanierungsmaßnahmen-Verordnung – ESanMV) darstellen mit den in der nachfolgenden Tabelle exemplarisch genannten Anforderungen an die Wärmedurchgangskoeffizienten (U-Werte). Um die Ziele für den Gebäudebestand zu erreichen, sollten diese Anforderungen verschärft werden, wie es beispielsweise ifeu et al. 2021 für einige Bauteile vorschlägt. Auch das Ambitionsniveau des Heizungssystems sollte durch Vorgabe von Grenzwerten für die Treibhausgas (THG)-Emissionen und/oder sehr hohe Mindestanteile erneuerbarer Energien oder Ausschluss fossil befeuerter Heizungen auf Zielkompatibilität abstellen.

Tabelle 3: Wärmedurchgangskoeffizienten (U-Werte) für Bauteile bei Sanierung nach ESanMV und nach ifeu et al. (2021)

Bauteil	Maximaler U-Wert [W/(m²K)] nach ESanMV	Maximaler U-Wert [W/(m²K)] nach ifeu et al. (2021)
Außenwände	0,2	0,18
Dach (Schrägdächer, Flachdächer)	0,14	0,14
Kellerdecke, Bodenfläche gegen Erdreich, Außenwand erdberührt/gegen unbeheizte Räume	0,25	0,25
Oberste Geschossdecken	0,14	0,14
Fenster, Balkon- und Terrassentüren mit Mehrscheibenisolierverglasung	0,95	0,8
Dachflächenfenster	1,0	1,0
Außentüren	1,3	1,0

2.3.2 Zu berücksichtigende Aspekte sowie Vor- und Nachteile

Im Vergleich zu Mindestanforderungen basierend auf Energieeffizienzklassen ergeben sich bei bauteilbezogenen Mindestanforderungen verschiedene Vor- und Nachteile:

- Zeitlich gestaffelte Maßnahmendurchführung zwingt zur kontinuierlichen Sanierungsaktivität und zur kontinuierlichen CO₂-Emissionsminderung
- In Kombination mit Sanierungsfahrplan können Lock-in-Effekte vermieden werden
- Nachsteuerungsmöglichkeit ist eher gegeben als bei Pflicht zu bestimmter Effizienzklassenerreichung bis Zeitpunkt X
- Insbesondere bei energetisch besonders schlechten Gebäuden stellen Einzelmaßnahmen mit Blick auf die erzielbaren CO₂-Emissionsminderungen eine einfachere Pflichterfüllungsoption dar als die Erreichung von Effizienzklassen nach derzeitigem Energieausweis
- Nicht alle Maßnahmen erzielen die gleiche Einsparwirkung bzw. Einsparwirkungen fallen je nach Maßnahme unterschiedlich hoch aus. Es besteht somit das Risiko, dass vorwiegend einfachere Maßnahmen mit geringeren Einsparpotenzialen umgesetzt werden (siehe Abschnitt 3.2).

3 Abschätzung der Wirkungen

Das nachfolgende Kapitel zeigt Wirkungsabschätzungen für Mindeststandards basierend auf Effizienzklassen (Kapitel 3.1) und auf Basis von Einzelmaßnahmen (Kapitel 3.2).

3.1 Mindeststandards basierend auf Effizienzklassen

Im folgenden Abschnitt wird eine Festlegung von Mindeststandards basierend auf Effizienzklassen und die Abschätzung zu deren Wirkung dargestellt. Dabei wird folgendermaßen vorgegangen:

Im ersten Schritt erfolgt eine Analyse der statistischen Grundlagen zum Gebäudebestand. Hierfür wird auf die Ergänzung zum Endbericht „Vorbereitende Untersuchungen zur Erarbeitung einer Langfristigen Renovierungsstrategie nach Art 2a der EU-Gebäuderichtlinie RL 2018/844 (EPBD)¹⁶“ vom 16.09.2019 zurückgegriffen. Diese beinhaltet eine detaillierte Auswertung der regelmäßig vom Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt) erstellten Stichprobe aus Energieausweisen. Die genutzte Version aus dem Jahr 2019 umfasst Daten von Energieausweisen aus dem Zeitraum vom Jahr von 2014 bis zum Jahr 2019 und enthält Daten von rund 173.000 Wohngebäuden. Etwa die Hälfte davon sind Bedarfsausweise und die andere Hälfte sind Verbrauchsausweise. Die meisten Datensätze stammen aus Energieausweisen der Jahre 2014 bis 2018. 46 % der Datensätze beziehen sich auf Ein- und Zweifamilienhäuser (EZFH) und 37 % auf Mehrfamilienhäuser (MFH).

Im zweiten Schritt werden unterschiedliche Stufenkurven von Mindeststandards von Effizienzklassen entwickelt, die festgelegte Rahmenbedingungen einhalten und kompatibel zu einem ausgewählten Zielszenario sind. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Berechnungen stellte das Zielszenario 2 des Forschungsprojektes „Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050“ im Auftrag des BMWi¹⁷ eine aktuelle Wahl dar, die für die folgenden Berechnungen genutzt wurde. Das Szenario wurde für den Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) genutzt. Die Zielwerte werden in Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4: Endenergieverbrauch des Gebäudesektors im Zielszenario 2 des NECP in TWh/a

Szenario	2018	2020	2030	2040	2050
NECP Z2	538	534	459	388	318

Quelle: Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050, Zielszenario 2

¹⁶ BMWi (2019): Vorbereitende Untersuchungen zur Erarbeitung einer Langfristigen Renovierungsstrategie nach Art 2a der EU-Gebäuderichtlinie RL 2018/844 (EPBD). Online verfügbar unter (zuletzt abgerufen am 05.06.2022): <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/vorbereitende-untersuchungen-zur-langfristigen-renovierungsstrategie.html>

¹⁷ Prognos (2021): Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050 - Gesamtdokumentation der Szenarien. Online verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/energiewirtschaftliche-projektionen-und-folgeabschaetzungen-2030-2050.html>

Die Stufenkurven sollten folgende Rahmenbedingungen erfüllen:

- Die zur Umsetzung der Stufenkurve notwendige jährliche Bauleistung soll möglichst kontinuierlich und ohne starke Sprünge und Schwankungen verlaufen. Idealerweise orientiert sie sich an den Sanierungsraten des gewählten Zielszenarios.
- Darüber hinaus soll der resultierende Endenergieverbrauch des gesamten Gebäudebestandes möglichst identisch bzw. leicht unter den Werten des gewählten Zielszenarios liegen. Die Einhaltung dieses Kriteriums wird in den Stützjahren 2030, 2040, 2050 geprüft.
- Soweit die beiden ersten Bedingungen damit erfüllbar bleiben, soll die erste Stufe nicht vor dem Jahr 2030 greifen.

Die hier durchgeführte Betrachtung fokussiert auf dem baulichen Wärmeschutz. Dieser lässt sich maßgeblich durch die energetische Modernisierung der Gebäudehülle verbessern. Die Wärmebereitstellung und gebäudenaher Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien spielen aufgrund der deutlich kürzeren Investitionszyklen und geringerer Kapitalintensität eine untergeordnete Rolle. Die Frage nach den zur Zielerreichung notwendigen Technologien ist hier klar zu beantworten: Sollen die THG-Ziele (Gebäudesektor 67 Mio. t CO₂-äq in 2030 und Klimaneutralität in Deutschland bis 2045) mit hoher Sicherheit erreicht werden, so dürfen spätestens ab 2030 (besser 2025) keine Technologien mehr verbaut werden, die lokale THG-Emissionen verursachen können.

Die Effekte der Mindeststandards werden auf Basis von Effizienzklassen abgeschätzt. Die aktuelle Definition der Effizienzklassen orientiert sich am Verbrauch käuflich erworblicher Endenergieträger (GEG-Definition)¹⁶. Tabelle 5 zeigt die bestehenden Effizienzklassen der Energieausweise. Diese teilen das Gebäude je nach Energiebedarf in eine Effizienzklasse von A+ bis H ein.

Tabelle 5: Effizienzklassen von Wohngebäuden nach GEG Anlage 10

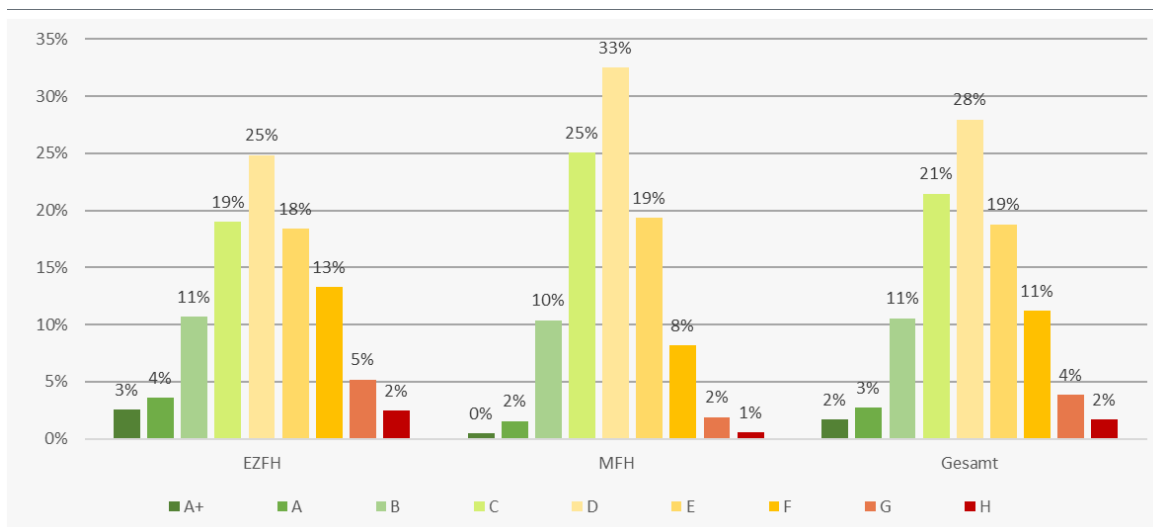
Effizienzklasse	Endenergie [kWh/(m²a)]
A+	≤ 30
A	≤ 50
B	≤ 75
C	≤ 100
D	≤ 130
E	≤ 160
F	≤ 200
G	≤ 250
H	> 250

Quelle: GEG

Für die Wirkungsabschätzung wird die Ausgangsbasis korrigiert, sodass die Berechnungen den vollständigen Endenergieverbrauch inkl. Solarthermie und Umweltwärme mit einbeziehen. Dieser Rückgriff auf den vollständigen Energieverbrauch beseitigt Artefakte, die sich bei einer Beschränkung auf käuflich erwerbbarer Energieträgern beim Einsatz von Wärmepumpen und Solarthermieanlagen ergeben würden. Die Effizienzklassen sind im Folgenden damit Klassen für den gesamten Endenergieverbrauch, was eine gute Annäherung an die Effizienzklassen für den Heizwärmeverbrauch und den baulichen Wärmeschutz darstellt.

Für die Abschätzung der Mindesteffizienzstandards für den Gebäudebestand wird die Verteilung der Effizienzklassen auf den deutschen Gebäudebestand zugrunde gelegt. Die Daten ergeben eine Verteilung der Gebäudenutzflächen nach Effizienzklassen und Baualtersklassen und wurden aus dem Endbericht „Vorbereitende Untersuchungen zur Erarbeitung einer Langfristigen Renovierungsstrategie nach Art 2a der EU-Gebäuderichtlinie RL 2018/844 (EPBD)“¹⁶ abgeleitet. Diese Verteilung basiert auf den Ergebnissen von Energieausweisen, die entweder auf dem Energieverbrauch oder dem Energiebedarf beruhen. Hierbei wird zwischen Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Mehrfamilienhäusern unterschieden. Abbildung 2 und Abbildung 3 zeigen die Verteilung der Effizienzklassen jeweils für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Mehrfamilienhäuser.

Abbildung 2: Häufigkeitsverteilung des Gebäudebestands nach Energieverbrauchsausweisen



Quelle: Eigene Darstellung nach wissenschaftlicher Vorbereitung der LTRS

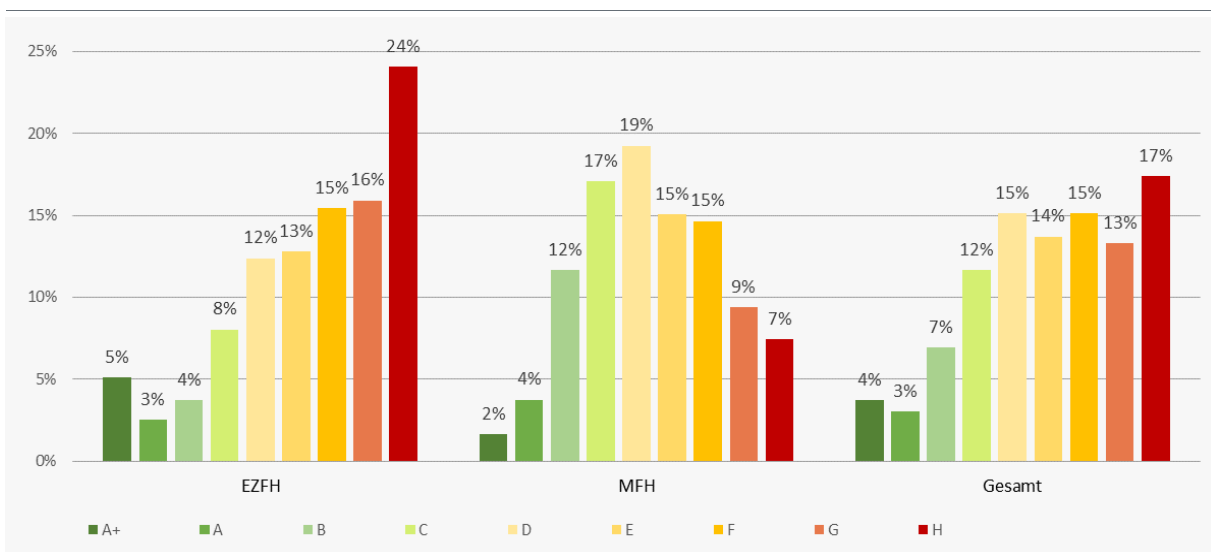
Die Verteilung nach Bedarfsausweisen ergibt eine deutlich rechtsschiefe Verteilung, im Gegensatz zur Verteilung nach Verbrauchsausweisen. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte in der systematischen Überschätzung des Energieverbrauchs durch Bedarfsausweise in schlechten Effizienzklassen liegen – in der Regel heizen Bewohner*innen besonders ineffizienter Gebäude deutlich sparsamer, als es der Energiebedarfsweis vermuten lassen würde. Eine Analyse dieses Zusammenhangs wurde in der Studie IWU (2019)¹⁸ anhand einer empirischen Basis

¹⁸ IWU (2019): BBSR-Online-Publikation Nr. 04/2019 Berücksichtigung des Nutzerverhaltens bei energetischen Verbesserungen. IWU Darmstadt (zuletzt abgerufen am 05.06.22):

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2019/bbsr-online-04-2019-dl.pdf;jsessionid=018DA23A6D1D2ADEF46505D6786739ED.live21323?__blob=publicationFile&v=0

durchgeführt. Die Hochrechnung des Endenergieverbrauchs für Deutschland anhand des mittleren Endenergiebedarfs je m² je Effizienzklasse und der Wohnfläche je Effizienzklasse liefert dementsprechend einen deutlich höheren Endenergieverbrauch als in der Energiestatistik zu beobachten ist. Eine Hochrechnung auf Basis der Energieverbrauchskennwerte hingegen trifft den Endenergieverbrauch der AG Energiebilanzen hingegen gut, weshalb die auf den Energieverbrauchsausweisen beruhende Verteilung für die weitere Auswertung genutzt wird.

Abbildung 3: Häufigkeitsverteilung der Gebäudebestand nach Energiebedarfsausweisen



Quelle: Eigene Darstellung nach wissenschaftlicher Vorbereitung der LTRS

In einem nächsten Schritt wird die Verteilung nach Effizienzklassen auf die Häufigkeitsverteilung von Gebäudegröße und Baualtersklasse gemäß der Zensus-Daten¹⁹, letzter Stand von 2018, angewendet und so die Häufigkeiten der Effizienzklassen für den gesamten Gebäudebestand in Deutschland bestimmt. Damit werden die Stichprobenfehler bei der Erhebung der Daten zu den Energieausweisen reduziert.

Zur Ableitung der Stufenkurve wird davon ausgegangen, dass die Effizienzklassen Stück für Stück energetisch saniert werden. Das Verfahren gleicht der unter Abschnitt 2.1 beschriebenen dynamischen Stufenkurve für die Ziel-Effizienzklasse. Die Zeitpunkte, bis eine Effizienzklasse „durchsaniert“ ist, werden so gelegt, dass der Endenergieverbrauch des Gebäudebestandes knapp unter dem Wert des Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) Zielszenarios 2 liegt – soweit dies möglich ist. Dafür wurden vier Grundvarianten untersucht, die in Tabelle 6 zusammengefasst sind. Die Grundvariante 1 hat zum Ziel, im ersten Schritt alle Gebäude der Effizienzklassen F, G und H zu verbessern. Die Untervarianten 1.1 und 1.2 unterscheiden sich darin, welche baulichen Maßnahmen an den Gebäuden durchgeführt werden. In Variante 1.1 erfolgt eine Vollsanierung auf die Effizienzklasse B (spez. Endenergieverbrauch unter 75 kWh/(m²*a)) während in 1.2 auf die jeweils nächstbessere Effizienzklasse saniert wird. Die Grundvariante 2 adressiert zusätzlich im ersten Schritt auch die Effizienzklasse E. Die baulichen Maßnahmen in den Untervarianten 2.1 und 2.2 gleichen denen der Variante 1. In der Realität

¹⁹ Zensusdaten zu den Wohnungen nach Baujahr: Wohnungen nach Baujahr - Statistisches Bundesamt (destatis.de)

wird es eine Mischung aus Vollsanierungen und schrittweisen Sanierungen geben, deren Verteilung allerdings statistisch nicht belegt ist. Im Ergebnis werden so Vorschläge für Zeiträume abgeleitet, wann die jeweiligen Effizienzklassen im besten (nur Vollsanierungen) und im schlechtesten (nur schrittweise Sanierungen) Fall adressiert werden sollten.

Tabelle 6: Übersicht der untersuchten Varianten

Variante	Erste Stufe (Ziel 2030)	Maßnahme
1.1	F, G, H	Vollsanierung auf Effizienzklasse B
1.2	F, G, H	Schrittweise Teilsanierung auf die jeweils nächsthöhere Effizienzklasse
2.1	E, F, G, H	Vollsanierung auf Effizienzklasse B
2.2	E, F, G, H	Schrittweise Teilsanierung auf die jeweils nächsthöhere Effizienzklasse

Quelle: eigene Annahmen

Der Energieverbrauch des Gesamtbestandes wird anhand der Wohnfläche und dem spezifischen Endenergieverbrauch pro m² für die jeweilige Effizienzklasse bestimmt. Als nächstes wird die Entwicklung der Verteilung der Wohnfläche von 2020 bis 2050 auf die Effizienzklassen ermittelt. Diese Verteilung hängt von der jeweiligen Variante ab und davon, ob es sich um eine vollständige Sanierung oder eine Teilsanierung handelt. Es wird die Flächenerhöhung von 2020 bis 2050, wie in der Tabelle 7 dargestellt, der Berechnung unterstellt. Außerdem wird angenommen, dass die Neubautätigkeiten durch die Flächenerhöhung zu Effizienzklasse A gehören. Die Bestandsfläche mit Dämmrestriktionen wird nicht energetisch saniert und wird mit einem Anteil von 10 % der gesamten Wohnfläche bemessen.

Tabelle 7: Entwicklung der Wohnfläche von 2020 bis 2050

	2020	2030	2035	2040	2045	2050
bewohnte Wohnfläche in Mio. m²	3840	4024	4081	4131	4148	4140
Änderung Wohnfläche zu 2020	-	4,8%	6,3%	7,6%	8,0%	7,8%

Quelle: Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050, Zielszenario 2

Für die Berechnung der Endenergieverbräuche des Gebäudebestands wird der mittlere spezifische Energieverbrauch pro m² für die jeweilige Effizienzklasse zu Grunde gelegt. Der Energieverbrauch wird mit dem Heizwärmeverbrauch gleichgesetzt und die Effizienzklassen werden als Heizwärme Klassen behandelt. Anhand der Flächenentwicklung und des mittleren spezifischen Energieverbrauchs pro m² für die jeweilige Effizienzklasse wurde der Energieverbrauch für die Stützjahre ermittelt. Dabei wurde der mittlere spezifische Energieverbrauch zur Kalibrierung der Energieverbräuche genutzt und die Werte an den Endenergieverbräuchen des NECP-Zielszenarios 2 angepasst. Anschließend wurde eine Klimabereinigung durchgeführt und die Werte wurden nach der Energiebilanz der Bundesrepublik Deutschland umgerechnet.

Tabelle 8 zeigt bis zu welchem Jahr die jeweiligen Effizienzklassen unter den in den Varianten getroffenen Annahmen saniert sein müssen, um für den Gesamtbestand einen Endenergieverbrauch zu erzielen, der knapp unterhalb des Zielszenarios 2 des NECP liegt. Die Zeiträume ergeben sich aus dem Zeitpunkt für den besten Fall (nur Vollsanierungen, späte Einführung möglich) und den schlechtesten Fall (nur schrittweise Sanierungen, früheste Einführung nötig).

In Variante 1 (Klassen F, G, H sanierungspflichtig in der ersten Stufe) muss die erste Stufe im Zeitraum 2026 bis 2032 eingeführt werden. Die zweite Stufe (Wegfall Klasse E) muss spätestens 2032 bis 2042 eingeführt werden und Wegfall Klasse D spätestens 2042 bis 2048. In Variante 2 muss die erste Stufe im Zeitraum 2030 bis 2040 eingeführt werden. Die Effizienzklasse D sollte spätestens zwischen 2040 und 2050 nicht mehr anzutreffen sein.

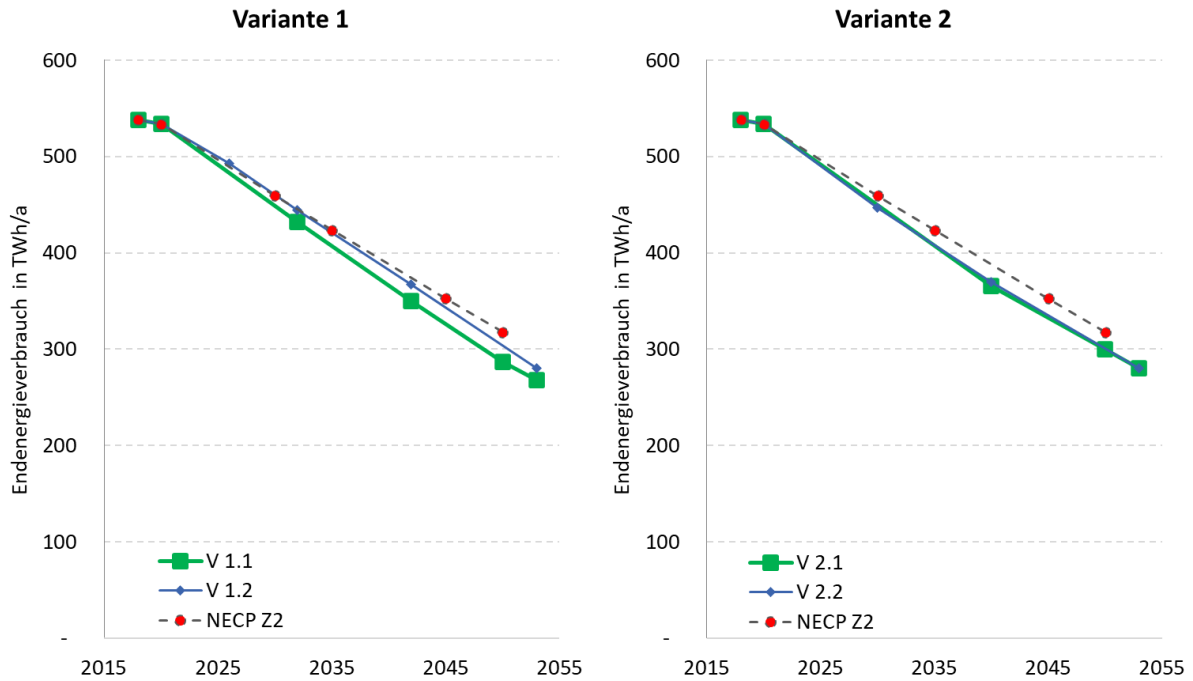
Tabelle 8: Ausgestaltung der Mindeststandards: Wegfall von Energieeffizienzklassen

	Wegfall Klasse F, G, H	Wegfall Klasse E	Wegfall Klasse D	Wegfall Klasse C
Variante 1	2026 bis 2032	2032 bis 2042	2042 bis 2048	2050 bis 2055
Variante 2	2030 bis 2040	-	2040 bis 2050	2050 bis 2055

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Effekte der vier Ausgestaltungsvarianten auf den Endenergieverbrauch des gesamten Gebäudebestandes werden in Abbildung 4 dargestellt. Die Zeitpunkte für die Stufen sind jeweils als Punkte kenntlich gemacht. In allen vier Varianten wird der Endenergieverbrauch des Zielszenario 2 leicht unterschritten; sie sind somit als zielkompatibel einzuordnen. Dies gilt nicht nur für die in diesem Szenario angestrebte THG-Reduktion um 95 % bis zum Jahr 2050, sondern auch für Klimaneutralität 2045. Der zentrale Unterschied dieser beiden Zielwelten liegt überwiegend in der beschleunigten Umstellung auf erneuerbare Energien zur Wärmebereitstellung. Der bauliche Wärmeschutz wird in beiden Zielwelten sehr ähnlich gehandhabt.

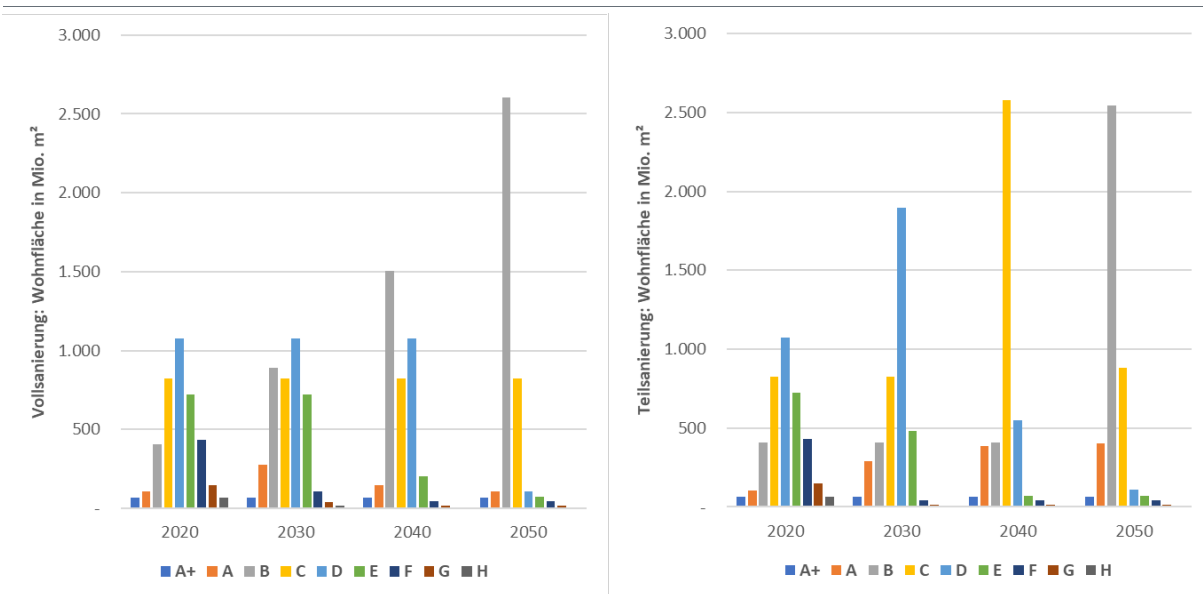
Abbildung 4: Entwicklung Endenergieverbräuche für Variante 1 und Variante 2



Quelle: Eigene Darstellung

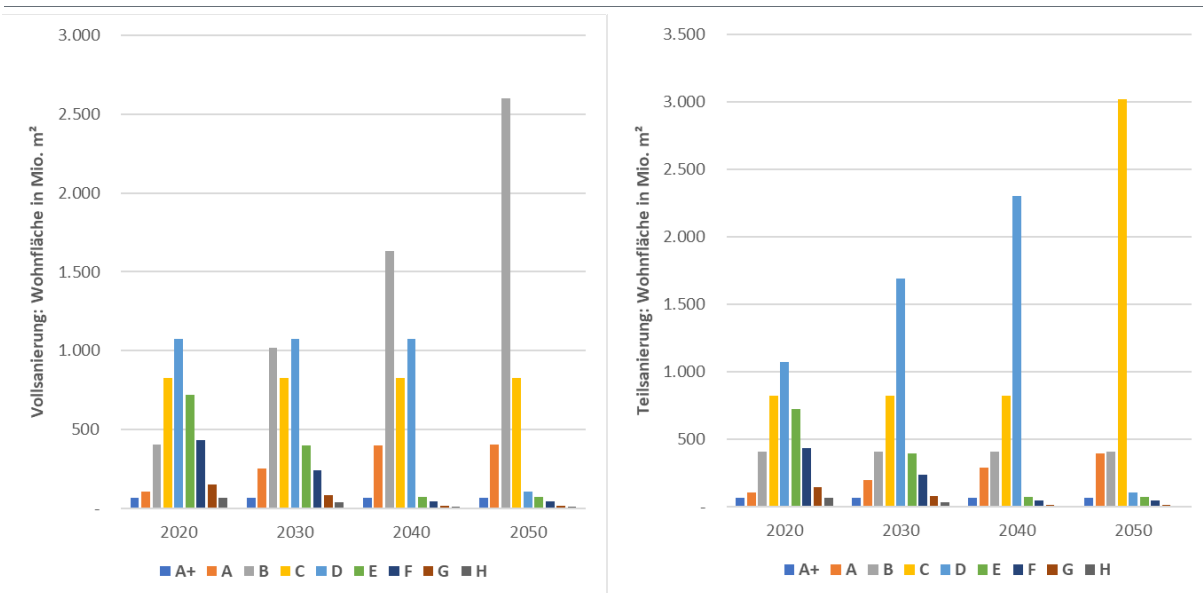
Abbildung 5 stellt die Häufigkeitsverteilung der Effizienzklassen für die vier untersuchten Varianten dar. Wie zu erwarten, sinken die Anteile der schlechten Effizienzklassen im Zeitverlauf immer weiter ab. In den Untervarianten 1 nimmt der Anteil von Effizienzklasse B von Beginn an deutlich zu, da für alle betroffenen Gebäude eine Vollsanierung angenommen wird. In den Untervarianten 2 werden die betroffenen Gebäude jeweils in die nächstbessere Effizienzklasse modernisiert, womit die Effizienzklasse B erst mit der letzten Stufe zur zahlenmäßig größten Gruppe wird.

Abbildung 5: Flächenentwicklung nach Variante 1, jeweils für die Voll- und Teilsanierung



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 6: Flächenentwicklung nach Variante 2, jeweils für die Voll- und Teilsanierung



Quelle: Eigene Darstellung

Fazit

Mit der Untersuchung konnten mehrere Varianten für dynamische Stufenkurven bestimmt werden, mit denen der bauliche Wärmeschutz des Gebäudebestands zielkompatibel energetisch modernisiert werden kann. Die Untersuchungen zeigen aber auch, dass der Handlungsdruck weiterhin hoch ist. Um den Eigentümer*innen von Gebäuden ausreichend Zeit zur Einhaltung der dynamischen Stufenkurven einzuräumen, müssen diese mit entsprechendem zeitlichen Vorlauf festgelegt und verkündet werden. Sollen im ersten Schritt alle Gebäude der Effizienzklassen F, G, H mit einem Endenergieverbrauch von über 200 kWh/(m²*a) adressiert werden und alle Gebäude dieser Effizienzklassen auf die Klasse B oder die nächstbeste Klasse saniert sein, so muss diese erste Stufe spätestens zum Jahr 2029 (Mittelwert des ermittelten Zeitraums) greifen. Bei einer Ankündigung in 2022 verblieben den Eigentümer*innen also noch 7 Jahre zur Umsetzung.

3.2 Mindeststandards basierend auf Einzelmaßnahmen

Die Berechnung der Wirksamkeit von Mindeststandards auf Basis von Einzelmaßnahmen erfolgt anhand von beispielhaften, aber typischen Einzelgebäuden. Eine Abschätzung für den gesamten Gebäudebestand würde eine Annahme über die Häufigkeitsverteilung von Maßnahmenkombinationen erfordern, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht möglich ist. Vielmehr wird hier auf Einzelgebäudeebene geprüft, welche Wirkungen Maßnahmenpakete von zwei, vier oder sechs Einzelmaßnahmen haben. Dadurch kann eine erste Antwort auf die Frage gegeben werden, inwiefern bauteilbezogene Anforderungen zu einem vergleichbaren Ergebnis führen wie ein auf Energieeffizienzklassen beruhendes Verfahren – und damit auch die Einsparung in Deutschland mit den in Kapitel 3.1 errechneten Werten korrespondiert.

Die Maßnahmenkombinationen haben **drei unterschiedliche Schwerpunkte**:

- Die **Kombinationen unter A („Gebäudehülle sanieren“)** zielen auf eine hohe Effizienzsteigerung der Gebäudehülle ab. Die Maßnahmen wurden so kombiniert, dass die Nutzenergieeinsparung hoch ist. Mit der Kombination von sechs Maßnahmen wäre die gesamte Gebäudehülle der Beispielgebäude gedämmt und saniert.
- Die **Kombinationen unter B („Kostengünstig & einfach“)** zeigen einfache Maßnahmen, die in ihrer Anschaffung kostengünstig und einfach umzusetzen sind. Die Maßnahmen orientieren sich an keinem Sanierungsfahrplan, was möglicherweise zu Lock-in-Effekten führen könnte.
- Die **Kombinationen unter C („Anlagentechnik und EE“)** setzen einen Fokus auf anlagentechnische Maßnahmen und die Versorgung mit erneuerbaren Energien. In den Maßnahmenkombinationen erfolgen die Installation einer PV-Anlage und der Austausch des bestehenden Wärmeerzeugers. Maßnahmen an der Gebäudehülle werden flankierend eingesetzt, um beispielsweise eine Absenkung der Vorlauftemperatur zu erreichen.

Tabelle 9 liefert einen Überblick über die betrachteten Maßnahmen innerhalb der Kombinationen.

Tabelle 9: Untersuchte Maßnahmenpakete

			EE Fit	50 % Außenwände	Weitere 50 % Außenwände	100 % oberer Gebäudeabschluss	100 % unterer Gebäudeabschluss	50 % Fenster/Außentüren	Weitere 50 % Fenster/Außentüren	Lüftungsanlage mit Wärmerückgewinnung (WRG)	Erneuerung des Wärmeerzeugers	Einbau von digitalen Systemen	PV-Installation
Zwei Maßnahmen	A	Gebäudehülle sanieren	x			x							
	B	Kostengünstig & einfach					x					x	
	C	Anlagentechnik und EE				x							x
Vier Maßnahmen	A	Gebäudehülle sanieren	x	x		x		x					
	B	Kostengünstig & einfach					x			x		x	x
	C	Anlagentechnik und EE		x		x					x		x
Sechs Maßnahmen	A	Gebäudehülle sanieren	x	x		x	x	x	x				
	B	Kostengünstig & einfach				x	x	x		x		x	x
	C	Anlagentechnik und EE		x	x	x					x	x	x

Als Beispielgebäude für die Berechnung wurden zwei Wohngebäude ausgewählt:

- Beispielgebäude 1:** Hier handelt es sich um ein 3-geschossiges, nicht-unterkellertes, freistehendes Einfamilienhaus (EFH) mit Satteldach in Nord-Süd-Ausrichtung. Die Gebäudenutzfläche beträgt 203 m², das äußere Gebäudevolumen 634 m³ und das Verhältnis zwischen Hüllfläche (A) und beheiztem Gebäudevolumeninhalt (V), das sogenannte A/V-Verhältnis, beträgt 0,7 1/m. Das Gebäude wurde vor der ersten Wärmeschutzverordnung 1954 gebaut (U-Wert Außenwände, Dach, Boden: 1,0 W/(m²K); U-Wert Fenster: 2,8 W/(m²K)). Alle anderen gebäudedefinierenden Werte, wie z.B. Luftdichtheit und Wärmebrücken, entsprechen dem eines unsanierten Gebäudes. Der Wärmeerzeuger ist ein Niedertemperatur (NT)-Gebläse-Kessel (Heizöl) mit einer geringen Effizienz. Der jährliche Heizwärmebedarf liegt bei 185 kWh/m², der Endenergiebedarf bei 312 kWh/m², der Primärenergiebedarf bei 328 kWh/m² und die jährlichen CO₂-Emissionen bei 93 kg/m². Der Endenergiebedarf ist hoch, da das Gebäude aufgrund seines Alters und Zustands besonders hohe Übergabe- und Verteilungsverluste hat.
- Beispielgebäude 2:** Das Beispielgebäude 2 ist ein 3-geschossiges, unterkellertes, freistehendes Mehrfamilienhaus (MFH) mit Satteldach in Ost/West-Ausrichtung mit sechs Wohneinheiten. Die Gebäudenutzfläche liegt bei 717 m², das äußeres Gebäudevolumen bei 2.241 m³ und das A/V-Verhältnis bei 0,49 1/m. Das Gebäude wurde vor der ersten Wärmeschutzverordnung 1975 gebaut (U-Wert Außenwände, Dach, Boden: 1,0 W/(m²K); U-Wert Fenster: 2,8 W/(m²K)). Das Gebäude ist an ein Fernwärmenetz angeschlossen mit einem CO₂-Emissionsfaktor von 180 g/kWh. Der jährliche Heizwärmebedarf beträgt 139 kWh/m², der Endenergiebedarf 214 kWh/m², der Primärenergiebedarf 151 kWh/m² und die CO₂-Emissionen 39 kg/m².

Beide Gebäude sind *worst performing buildings*, weisen aber unterschiedliche Energieverbräuche im Ist-Zustand auf. Die Nutzung, Fläche und Volumina sind unterschiedlich. Das Mehrfamilienhaus profitiert von einem kompakteren Baukörper.

Um die Effektivität der maßnahmen- und bauteilbezogenen Mindeststandards einzuschätzen, wurden zwei bestehende Wohngebäude modellhaft mit verschiedenen Maßnahmenkombinationen saniert. Die Berechnung erfolgte mit der Energieberater-Software der Firma Hottgenroth. Insgesamt wurden neun verschiedene Maßnahmenkombinationen gerechnet: dargestellt sind drei Maßnahmensets zu je zwei, vier und sechs Maßnahmen, die sich an den in 2.3.1 aufgelisteten Maßnahmen orientieren. Die Maßnahmenkombinationen wurden nach den GEG-Standards berechnet, nur die U-Werte unterscheiden sich: hier wurden die Werte aus 2.3.1 nach ESanMV herangezogen.

Wirkung der Maßnahmenkombinationen im Einfamilienhaus

Die nachfolgende Tabelle 10 zeigt die Auswirkungen von durchgeführten Maßnahmenkombinationen für das Einfamilienhaus (Beispiel 1) auf die jährliche Endenergie in kWh/m² und die jährlichen CO₂-Emissionen in kg/m² für das Jahr 2021 und die jährlichen CO₂-Emissionen in kg/m² für das Jahr 2030. Zur besseren Einordnung ist der Endenergiebedarf in der jeweiligen Farbe der Energieeffizienzklasse nach GEG eingefärbt (von dunkelrot (H) bis dunkelgrün (A+)). Außerdem gibt die Tabelle die erreichte Klasse an sowie die Zahl der Klassen, um die sich das Gebäude durch die Maßnahmenpakete verbessert hat.

Tabelle 10: Auswirkungen der Maßnahmenkombinationen auf den jährlichen Endenergiebedarf, die Energieeffizienzklassen und die jährlichen CO₂-Emissionen im Beispielgebäude 1 (Einfamilienhaus)

Beispiel 1: Einfamilienhaus, Baujahr 1954, unsaniert, Niedertemperatur-Öl-Kessel		Endenergiebedarf in kWh/m ² (2021)	Effizienzklasse nach GEG (H bis A+)	Verbesserung um ... Effizienzklassen	Primärenergiebedarf in kWh/m ² (2021)	CO ₂ -Emissionen in kg/m ² (2021)	CO ₂ -Emissionen in kg/m ² (2030)
Ist-Zustand		312	H	-	328	93	
2 Maßnahmen	A (Gebäudehülle sanieren)	192	F	2	203	57	57
	B (Kostengünstig & einfach)	295	H	0	308	87	87
	C (Anlagentechnik und EE)	220	G	1	229	64	64
4 Maßnahmen	A (Gebäudehülle sanieren)	154	E	3	163	46	46
	B (Kostengünstig & einfach)	252	H	0	262	74	74
	C (Anlagentechnik und EE)	45	A	7	80	25	11
6 Maßnahmen	A (Gebäudehülle sanieren)	111	D	4	118	33	33
	B (Kostengünstig & einfach)	149	E	3	155	44	44
	C (Anlagentechnik und EE)	37	A	7	67	21	9

Maßnahmenkombination A („Gebäudehülle sanieren“) im Einfamilienhaus

- Die ersten zwei Maßnahmen sind EE-Fit, also die Vorbereitung des Gebäudes auf eine Versorgung mit erneuerbaren Energien, und die Dämmung des gesamten oberen Gebäudeabschlusses. EE-Fit wird in diesem Fall durch eine anteilige Dämmung der Außenwand erreicht, wodurch die Vorlauftemperatur auf 55°C sinkt. Beim EFH sinkt durch diese beiden Maßnahmen der jährliche Endenergiebedarf von 312 kWh/m² auf 192 kWh/m² (ca. 40 %). Die Energieeffizienzklasse verbessert sich um zwei Klassen, nämlich von Klasse H auf F.
- Bei vier durchgeführten Maßnahmen werden zusätzlich die restliche Außenwand und ein Teil der Fenster saniert. Der jährliche Endenergiebedarf sinkt dann auf 154 kWh/m² (51 % Einsparung) und das Gebäude erreicht die Effizienzklasse E.
- In der Variante mit sechs Maßnahmen wird die gesamte Gebäudehülle gedämmt. Zusätzlich erfolgt ein Nachweis von Wärmebrücken und die Luftdichtigkeit – bei einer Sanierung der gesamten Gebäudehülle sind diese Maßnahmen notwendig und sinnvoll. Der jährliche Endenergiebedarf sinkt dadurch auf 111 kWh/m², insgesamt erreicht das Einfamilienhaus so eine Einsparung von ca. 65 %. Damit landet das Gebäude in Energieeffizienzklasse D.

Maßnahmenkombination B („Kostengünstig & einfach“) im Einfamilienhaus

- Die ersten beiden Maßnahmen sind hier die Dämmung des unteren Gebäudeabschlusses (Kellerdecke) und der Einbau von digitalen Systemen zur energetischen Betriebs- und Verbrauchsoptimierung. Der jährliche Endenergiebedarf sinkt so von 312 kWh/m² auf 295 kWh/m²; das entspricht nur einer Einsparung von 6 %. Die Energieeffizienzklasse bleibt damit konstant in der schlechtesten Klasse H.
- In der Variante mit vier Maßnahmen wird eine Lüftungsanlage mit Wärmerückgewinnung eingebaut und eine PV-Anlage ergänzt. Dadurch sinkt der Endenergiebedarf auf 252 kWh/m² (19 % Einsparung). Trotz energetischer Verbesserungen bleibt das Gebäude damit immer noch in der schlechtesten Energieeffizienzklasse H.
- Für sechs Maßnahmen wird zusätzlich der gesamte obere Gebäudeabschluss und ein Teil der Fenster saniert. Damit erreicht das Einfamilienhaus einen jährlichen Endenergiebedarf von 149 kWh/m² (52 % Einsparung). Hier verbessert sich nun erstmals auch die Energieeffizienzklasse; das Gebäude erreicht nun die Klasse E. Insgesamt lässt sich mit den einfachen und kostengünstigen Maßnahmen aber kein zufriedenstellender energetischer Zustand erreichen.

Maßnahmenkombination C („Anlagentechnik und EE“) im Einfamilienhaus

- Die Kombination mit zwei Maßnahmen unter C ist die Dämmung des gesamten oberen Gebäudeabschlusses und die Installation einer PV-Anlage. Der jährliche Endenergiebedarf sinkt dadurch von 312 kWh/m² auf 220 kWh/m² (29 % Einsparung), die Energieeffizienzklasse verbessert sich um eine Stufe auf Klasse G.
- Bei Durchführung von vier Maßnahmen wird ergänzend ein Teil der Außenwand gedämmt und der Wärmeerzeuger erneuert. Eine Luft-Wasser-Wärmepumpe ersetzt den alten Ölkessel, zusätzlich wird ein elektrischer Durchlauferhitzer ergänzt. Der jährliche Endenergiebedarf sinkt auf 45 kWh/m² (86 % Einsparung), die Energieeffizienzklasse verbessert sich sprunghaft um sieben Klassen auf Klasse A. Diese enorme Einsparung bewirkt der Heizungstausch. Grundsätzlich wäre auch der Einbau anderer (erneuerbarer) Heizkessel denkbar, führte dann aber zu geringeren Endenergie-Einsparungen.

- Für die Kombination von sechs Maßnahmen wird zusätzlich die restliche Außenwand gedämmt und digitale Systeme zur energetischen Betriebs- und Verbrauchsoptimierung eingebaut. Am Ende sinkt der jährliche Endenergiebedarf des Einfamilienhauses damit auf 37 kWh/m² (88 % Einsparung), das Gebäude bleibt weiterhin in Energieeffizienzklasse A.

Entwicklung der CO₂-Emissionen im Einfamilienhaus

Zusätzlich werden für 2030 die CO₂-Emissionen prognostiziert. Sie zeigen insbesondere die Entwicklung einzelner CO₂-Emissionsfaktoren.

Das Klimaschutzprogramm fordert, dass der deutsche Stromverbrauch zu 65 % durch erneuerbare Energien gedeckt wird. Dadurch ändert sich der CO₂-Emissionsfaktor für Strom. In Tabelle 10 wird für die Berechnung der CO₂-Emissionsfaktor für Strom aus dem GEG entnommen (560 g CO₂-äq./kWh). Dieser CO₂-Emissionsfaktor spiegelt allerdings nicht den aktuellen Anteil der erneuerbaren Energien im Stromsektor wider. ifeu errechnet für das Jahr 2020 einen CO₂-Emissionsfaktor für Strom von 460 g CO₂-äq./kWh. Das bedeutet, die in der Tabelle gezeigten niedrigen Emissionen bei einem Wechsel auf die strombasierte Wärmepumpe sind für 2021 in der Tendenz noch überschätzt. Steigt der Anteil erneuerbarer Energien gemäß den aktuellen politischen Zielen für 2030 auf 80 %, sinkt der Emissionsfaktor für den Strom auf rund 250 g CO₂-äq./kWh. Das bewirkt für strombasierte Wärmeerzeuger wie der Wärmepumpe eine weitere, deutliche Verbesserung der CO₂-Emissionen.

Wirkung der Maßnahmenkombinationen im Mehrfamilienhaus

Tabelle 11 zeigt die Auswirkungen der Maßnahmenkombinationen im Mehrfamilienhaus.

Tabelle 11: Auswirkungen der Maßnahmenkombinationen auf den jährlichen Endenergiebedarf, die Energieeffizienzklassen und die jährlichen CO₂-Emissionen im Beispielgebäude 2 (Mehrfamilienhaus)

Beispiel 2: Mehrfamilienhaus, Baujahr 1975, unsaniert, Fernwärme		Endenergiebedarf in kWh/m ² (2021)	Effizienzklassen nach GEG (H bis A+)	Verbesserung um ... Effizienzklassen	Primärenergiebedarf in kWh/m ² (2021)	CO ₂ -Emissionen in kg/m ² (2021)	CO ₂ -Emissionen in kg/m ² (2030)
Ist-Zustand		214	G	-	151	39	-
2 Maßnahmen	A (Gebäudehülle sanieren)	157	E	2	111	29	25
	B (Kostengünstig & einfach)	195	F	1	137	35	31
	C (Anlagentechnik und EE)	190	F	1	130	34	30
4 Maßnahmen	A (Gebäudehülle sanieren)	117	D	3	83	21	19
	B (Kostengünstig & einfach)	158	E	2	112	29	25
	C (Anlagentechnik und EE)	-	-	-	-	-	-
6 Maßnahmen	A (Gebäudehülle sanieren)	77	C	4	55	14	12
	B (Kostengünstig & einfach)	124	D	3	88	23	20
	C (Anlagentechnik und EE)	-	-	-	-	-	-

Maßnahmenkombination A („Gebäudehülle sanieren“) im Mehrfamilienhaus

- In der ersten Stufe werden als Maßnahmen EE-Fit und die Dämmung des gesamten oberen Gebäudeabschlusses durchgeführt. Dadurch sinkt der jährliche Endenergiebedarf des Mehrfamilienhauses von 214 kWh/m² auf 157 kWh/m² (ca. 27 %). Das MFH erreicht damit eine deutlich höhere Einsparung als das EFH, was am besseren Verhältnis von Hüllflächen und Gebäudeinhalt im Mehrfamilienhaus liegt. Die Energieeffizienzklasse verbessert sich nach zwei Maßnahmen um zwei Klassen, nämlich von G auf E.
- Für die vier Maßnahmen werden zusätzlich die restliche Außenwand und ein Teil der Fenster saniert. Das Mehrfamilienhaus erreicht dadurch einen jährlichen Endenergiebedarf von 117 kWh/m² (46 % Einsparung). Die Energieeffizienzklasse verbessert sich auf Klasse D.
- In der Variante mit sechs Maßnahmen wird die gesamte Gebäudehülle gedämmt und ein Nachweis von Wärmebrücken und Luftdichtigkeit ergänzt. Der jährliche Endenergiebedarf beim MFH sinkt auf 77 kWh/m² (64 % Einsparung), das Gebäude erreicht die Energieeffizienzklasse C.

Maßnahmenkombination B („Kostengünstig & einfach“) im Mehrfamilienhaus

- Durch die ersten zwei Maßnahmen, nämlich der Dämmung der Kellerdecke und dem Einbau digitaler Systeme zur Betriebsüberwachung und Verbrauchsoptimierung, sinkt der jährliche Endenergiebedarf von 214 kWh/m² auf 195 kWh/m² (9 % Einsparung). Das Mehrfamilienhaus erreicht damit die Energieeffizienzklasse F, was einer Verbesserung um eine Klasse entspricht.
- In der Variante mit vier Maßnahmen werden eine Lüftungsanlage mit Wärmerückgewinnung eingebaut und eine PV-Anlage installiert. Damit sinkt der jährliche Endenergiebedarf auf 158 kWh/m² (26 % Einsparung), die Energieeffizienzklasse verbessert sich um eine weitere Klasse auf Klasse E.
- Für sechs Maßnahmen werden darüber hinaus der gesamte obere Gebäudeabschluss und ein Teil der Fenster saniert. Damit sinkt der Endenergiebedarf auf 124 kWh/m² (42 % Einsparung); die Energieeffizienzklasse verbessert sich auf Klasse D. Insgesamt verbessert sich die Energieeffizienzklasse des Gebäudes durch die vergleichsweise einfachen und kostengünstigen Maßnahmen also nur um drei Stufen, auch im Endzustand nach sechs Maßnahmen bleibt die energetische Qualität des Gebäudes unbefriedigend.

Maßnahmenkombination C („Anlagentechnik und EE“) im Mehrfamilienhaus

- In der ersten Stufe mit zwei Maßnahmen wird hier der gesamte obere Gebäudeabschluss gedämmt und eine PV-Anlage installiert. Der jährliche Endenergiebedarf sinkt dadurch von 214 kWh/m² auf 190 kWh/m² (12 % Einsparung). Die Energieeffizienzklasse verbessert sich um eine Stufe auf Klasse F.
- Da der Fernwärmeanschluss im MFH nicht durch einen anderen Energieträger getauscht wird, erfolgen keine weiteren Maßnahmenkombinationen.

Entwicklung der CO₂-Emissionen im Mehrfamilienhaus

Eine fortlaufende Dekarbonisierung des Wärmenetzes führt zu Einsparungen der CO₂-Emissionen. Die Fernwärmenetze bauen künftig den Anteil erneuerbarer Wärme aus, wodurch der Faktor für CO₂-Emissionen sinkt. Diese Dekarbonisierung ist in der Berechnung vorgesehen und führt bei allen Maßnahmenkombinationen zu einer Verbesserung der Emissionen. Allerdings sinken die THG-Emissionen der Fernwärme bis 2030 noch vergleichsweise wenig (Annahme: von 180 g CO₂-äq/kWh auf 160 g CO₂-äq/kWh), was die hohe Bedeutung eines stringenten Instrumentenmix zur Dekarbonisierung der Fernwärme zeigt.

Fazit

Zu untersuchen war die Frage, ob Mindeststandards auf Basis von Einzelmaßnahmen zu vergleichbaren Ergebnissen führen wie auf Energieeffizienzklassen beruhende Mindeststandards. Dafür wurden aus gängigen, robusten Sanierungsmaßnahmen Maßnahmenpakete geschnürt und ihre Wirkungen auf zwei beispielhafte Gebäude (EFH und MFH) mit schlechtem energetischem Ausgangszustand betrachtet.

Zur Einordnung: die auf Energieeffizienzklassen beruhenden Mindeststandards, die für einen Pfadverlauf wie im NECP-Zielszenario vorgesehen erforderlich sind, gehen abhängig von der Ausgestaltung davon aus, dass spätestens Mitte der 2030er Jahre die Gebäude die Energieeffizienzkategorie D oder besser aufweisen. Ab 2040 bzw. im Laufe der 2040er Jahre müssen die Gebäude die Kategorie C oder besser erfüllen. Der Zielzustand setzt voraus, dass die Gebäude Kategorie B oder besser erreichen (siehe Kapitel 3.1).

Im Ergebnis lässt sich sagen, dass Mindeststandards auf Basis von Einzelmaßnahmen attraktiv sind, weil sie pragmatische, leicht verständliche Vorgaben ermöglichen. Die Ziele des Gebäudebereichs erreichen sie jedoch nur in wenigen Fällen.

Das zentrale Element in allen Fällen ist die Dekarbonisierung der Wärmeerzeugung, verbunden mit Energieeffizienzverbesserungen an der Gebäudehülle. Erfolgt keine Umstellung des Wärmeerzeugers (insbesondere wie im Beispiel auf eine Wärmepumpe), so besteht das Risiko, dass die erreichten Energieeffizienzklassen weit hinter dem Zielzustand der Kategorie B zurückbleiben: das Beispiel-EFH erreicht dann nach sechs Maßnahmen nur Kategorie D bzw. E. Bei Anschluss an ein Wärmenetz ist neben den Verbesserungen der Gebäudehülle eine parallele Dekarbonisierung des Wärmenetzes erforderlich – naturgemäß geht diese aber über Mindeststandards für Gebäude hinaus.

Allerdings dürften hier neben den MEPS auch weitere Maßnahmen wirksam werden, insbesondere die 65 % EE-Regel und der CO₂-Preis, sodass sich ein zusätzlicher Impuls zur Dekarbonisierung ergibt.

Insgesamt können die Maßnahmenkombinationen damit als guter Einstieg in die Gebäudesanierung betrachtet werden, die einen deutlichen Effekt erzielen. Mit Blick auf die notwendige Erreichung der Klimaneutralität macht eine dauerhaft freie Auswahl von Maßnahmen allerdings nur wenig Sinn. Stattdessen sollten die Maßnahmen insbesondere auf EE-Fit, d.h. die Vorbereitung des Gebäudes auf erneuerbare Energien (u.a. durch Dämmung), und den Anlagentausch hin zu Wärmepumpen bzw. einen Anschluss an ein zu dekarbonisierendes Wärmenetz abzielen.

4 Rechtliche Realisierbarkeit und Vollzug

4.1 Überblick: Gang der Betrachtung und Schwerpunktaspekte

Nachfolgend soll genauer untersucht werden, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen das Konzept als solches mit seinen verschiedenen Ausgestaltungsoptionen rechtlich tragfähig ist (siehe 4.2 bis 4.5) und auf möglichst gut praktikable Weise umgesetzt werden kann (siehe 4.6).

In rechtlicher Hinsicht stellen sich neben der EU-rechtlichen Seite (4.2) insbesondere Fragen der Vereinbarkeit mit den betroffenen Grundrechten (4.3). Hinzu kommen speziell im Hinblick auf die Herausforderung der rechtssicheren Feststellung des Energieeffizienzstandards Fragen im Hinblick auf die ausreichende Verlässlichkeit der Instrumente, mit denen der Effizienzstandard festgelegt oder nachgewiesen wird (4.5). Schon vorab kann gesagt werden, dass der letztgenannte Punkt rechtlich die schwierigsten Fragen aufwirft, die Problemlage aber jedenfalls bei der hier zugrunde gelegten Konzeption eines auf die Einhaltung bestimmter Effizienzanforderungen zu bestimmten in der Zukunft liegenden Zeitpunkten gut beherrschbar ist. In dem betreffenden Kapitel soll dennoch mit gewisser Ausführlichkeit die rechtliche Problemlage etwas breiter aufgearbeitet werden, da dies in der veröffentlichten Rechtsdiskussion bisher noch nicht vollständig geschehen ist.

4.2 Vereinbarkeit mit EU-Recht

i

Lesehinweis zum Kapitel EU-Recht:

In diesem Kapitel wird sich ergeben, dass das EU-Recht dem Konzept nicht entgegensteht und den Mitgliedstaaten – also auch Deutschland – weite Spielräume für die Ausgestaltung belässt. In den einzelnen Unterkapiteln wird dies für die jeweiligen Rechtsakte des EU-Rechts detaillierter herausgearbeitet. Bei ergebnisorientiertem Lesen kann das Kapitel vernachlässigt werden.

4.2.1 Allgemeines, Überblick

Das EU-Recht kann für die Realisierbarkeit von Mindeststandards an die Energieeffizienz von Bestandsgebäuden vom Ansatz her in verschiedener Weise von Bedeutung sein:

- Aus konkreten Rechtsakten der EU (EU-Richtlinien, EU-Verordnungen, EU-Beschlüssen)²⁰ sowie aus von diesen abgeleiteten Rechtsakten (im Titel als „delegierte“ oder „Durchführungs-“ Rechtsakte bezeichnet)²¹ können sich bestimmte umzusetzende Vorgaben und/oder zu beachtende Begrenzungen ergeben.
- Soweit sich aus den konkretisierenden Rechtsakten keine Vorgaben oder Begrenzungen ergeben, muss jedenfalls sichergestellt sein, dass die nationalen Regelungen mit den allgemeinen Vorgaben des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu vereinbaren sind. Im vorliegenden Kontext kann es dabei insbesondere um die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) und im Falle von unmittelbaren oder finanziellen Unterstützungsleistungen des Staates um die Regelungen zum Beihilfeverbot (Art. 107, 108 AEUV) gehen.

Ein Konflikt mit den Vorgaben des AEUV zur Warenverkehrsfreiheit kann hier grundsätzlich ausgeschlossen werden, da die hier erwogenen Pflichten entweder keine oder allenfalls geringe (negative) Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben dürften, die bei zielgerechter Ausgestaltung als für die verfolgten, im EU-Recht anerkannten Klimaschutzzwecke erforderlich sein dürften.²² Ein Blick auf das Beihilferecht ist nur im Hinblick auf die weiter unten anzusprechenden Flexibilisierungsinstrumente geboten; hier geht es zunächst nur um die Verpflichtungsseite, nicht um finanziell wirksame Begünstigungen.

Relevante konkretisierende Rechtsakte sind im vorliegenden Falle insbesondere die Regelungen der EPBD (= RL 2010/31/EU = Gebäudeenergie-RL)²³ und der RED (= RL 2018/2001 = EE-RL)²⁴. Begrenzend können unter Umständen auch Vorschriften des Ökodesign-Rechts wirken (= RL 2009/125/EG = Ökodesign-RL²⁵ mit abgeleiteten Rechtsakten²⁶), zum anderen im Hintergrund die Zielvorgaben des EU-Klimaschutzrechts sowie der EED (= RL 2012/27/EU = Energieeffizienz-RL²⁷). Auf Letztere muss hier nicht näher eingegangen werden. Fraglich ist, ob und ggf. in welcher Weise Bestimmungen der EPBD, der RED und des Ökodesign-Rechts auf die

²⁰ Diese werden oft als „Sekundärrecht“ bezeichnet. Als „Primärrecht“ gelten die EU-Verträge.

²¹ Oft auch als „Tertiärrecht“ eingeordnet.

²² Die Rechtsprechung des EuGHs eröffnet unter den genannten Voraussetzungen Spielräume für die Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit. Siehe grundlegend EuGH, Rs. 120/78 (Cassis de Dijon), Slg. 1979, 649/662, Rn. 8.

²³ Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.05.2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Gebäude-Richtlinie, ABl. L 153 vom 18.6.2010, S. 13), zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/844 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz (ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 75).

²⁴ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung) (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82). - Oft auch als „RED II“ bezeichnet, da sie die RL 2009/28/EG ersetzte.

²⁵ Richtlinie 2009/125/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (ABl. L 285 v. 31.10.2009, S. 10).

²⁶ Siehe insb. die Verordnung (EU) Nr. 813/2013 der Kommission vom 2. August 2013 zur Durchführung der Richtlinie 2009/12/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Raumheizgeräten und Kombiheizgeräten (ABl. L 239 vom 6.9.2013, S. 136) mit nachfolgenden Änderungen.

²⁷ Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG (ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 1).

Spielräume für die Festlegung nationaler Energieeffizienzanforderungen an Bestandsgebäude einwirken.

4.2.2 Insbesondere: EPBD

Wesentliche Inhalte

Im Zentrum der EPBD steht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, auf nationaler Ebene Instrumente und Maßnahmen zur Erhöhung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden zu ergreifen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, selbst **Berechnungsmethoden für die Gesamtenergieeffizienz** von Gebäuden festzulegen (Art. 3 EPBD); hinsichtlich der Art und Weise sowie bestimmten dabei anzuwendenden Parametern stellt sie dafür in ihrem Anhang III Rahmenvorgaben auf, an die sich die Mitgliedstaaten zu halten haben. Auf dieser Grundlage müssen die Mitgliedstaaten im nationalen Recht an der „**Kostenoptimalität**“ ausgerichtete **Mindestanforderungen** entwickeln (Art. 4 EPBD), die einerseits bei neuen Gebäuden (Art. 6 EPBD) und andererseits bei „größeren Renovierungen“ (Art. 7 EPBD) zur Anwendung zu bringen sind, soweit nicht bestimmte Ausnahmen vorgesehen sind. Als „**größere Renovierung**“ wird dabei nach Maßgabe von Art. 2 Nr. 10 EPBD die Renovierung eines Gebäudes begriffen, bei der entweder die Gesamtkosten der Renovierung 25 % des Gebäudewerts übersteigen oder mehr als 25 % der Oberfläche der Gebäudehülle einer Renovierung unterzogen werden.

Die EPBD selbst enthält demnach keine konkreten baulichen oder technischen Anforderungen, sondern überlässt dies den Mitgliedstaaten. Seit der Neufassung 2010 müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass bis Ende 2020 alle neuen Gebäude „**Niedrigstenergiegebäude**“ sind (Art. 9 Abs. 1 EPBD). Als Niedrigstenergiegebäude bezeichnet Art. 2 Nr. 2 EPBD ein Gebäude, welches „eine sehr hohe, nach Anhang I bestimmte Gesamtenergieeffizienz aufweist. Der fast bei null liegende oder sehr geringe Energiebedarf sollte zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen – einschließlich Energie aus erneuerbaren Quellen, die am Standort oder in der Nähe erzeugt wird – gedeckt werden“. Zur Konkretisierung hat die EU-Kommission ergänzende Leitlinien veröffentlicht.²⁸

Weitere Vorgaben an die Mitgliedstaaten richten sich u.a. darauf, „**Systemanforderungen**“ an gebäudetechnische Anlagen aufzustellen und anzuwenden (Art. 8 EPBD, auch auf Bestandsgebäude anwendbar) und geeignete Finanzierungs- und Anreizinstrumente zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz zur Anwendung zu bringen (Art. 10 EPBD). Außerdem sieht die RL als spezielles Mittel zur Schaffung von Markttransparenz die Einführung von **Energieausweisen** vor, um den Eigentümer*innen oder Mieter*innen von Gebäuden oder Gebäudeteilen einen Vergleich und eine Beurteilung ihrer Gesamtenergieeffizienz zu ermöglichen (Art. 11 bis 13 EPBD).

Bindung an die Kostenoptimalität?

Die Mitgliedstaaten sind demnach durch die EPBD gehalten, für Neubauten sowie für Fälle der größeren Renovierung an der Kostenoptimalität ausgerichtete Mindeststandards anzuwenden. Da die Vorgabe auch für **größere Renovierungen** gilt, stellt sich die Frage, inwieweit den Mitgliedstaaten bei solchen größeren Renovierungen durch das Gebot der Ausrichtung an der Kostenoptimalität Grenzen gesetzt sind.

²⁸ ABl. EU 2016 L 208, 46.

Den Begriff „kostenoptimales Niveau“ definiert Art. 2 Nr. 14 EPBD als das „Gesamtenergieeffizienzniveau, das während der geschätzten wirtschaftlichen Lebensdauer mit den niedrigsten Kosten verbunden ist [...] [Es] liegt in dem Bereich der Gesamtenergieeffizienzlevels, in denen die über die geschätzte wirtschaftliche Lebensdauer berechnete Kosten-Nutzen-Analyse positiv ausfällt“ (also im Bereich kosteneffizienter Niveaus). Näheres zur Ermittlung regelt die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 244/2012.²⁹ Danach können die Mitgliedstaaten wählen zwischen einer „**finanziellen**“ Vergleichsmethode, die nur auf betriebswirtschaftlichen Parametern beruht, und einer „**makroökonomischen**“ Methode, bei der auch die volkswirtschaftlichen Kosten berücksichtigt werden. Die Anwendung eines rein betriebswirtschaftlich ausgelegten („finanziellen“) Wirtschaftlichkeitsgebots ist also EU-rechtlich nicht vorgegeben. Zwar geht Deutschland mit seinen Anforderungen im **GEG** diesen Weg. Es stellt in seinem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (§ 5 GEG) allein auf die betriebswirtschaftliche Amortisation der energetischen Investitionen ab.³⁰ Diese Herangehensweise ist jedoch aus dem Blickwinkel der EPBD durchaus änderbar. Namentlich wäre ein Wechsel zu „makroökonomischen“ Methode möglich.

Im Kontext der hier betrachteten Fragestellung lässt sich noch aus einem anderen Umstand ableiten, dass Deutschland bei der Formulierung von energetischen Mindeststandards an Bestandsgebäude nicht an einen Kostenoptimalitätsstandard gebunden ist: In Art. 1 Abs. 3 EPBD ist ausdrücklich geregelt: „Bei den Anforderungen dieser Richtlinie handelt es sich um Mindestanforderungen; sie hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Maßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen.“ Und konkret im Hinblick auf die Kostenoptimalität heißt es im **10. Erwägungsgrund** der EPBD ausdrücklich, die Mitgliedstaaten sollten ihre Anforderungen „so wählen, dass ein kostenoptimales Verhältnis zwischen den zu tätigen Investitionen und den über die Lebensdauer des Gebäudes eingesparten Energiekosten erreicht wird, und zwar unbeschadet des Rechts der Mitgliedstaaten, Mindestanforderungen festzulegen, die größere Energieeffizienz bewirken als kostenoptimale Energieeffizienzlevels.“

Im **Zwischenergebnis** lässt sich somit festhalten: Die EPBD steht der Setzung von energetischen Mindestanforderungen an bestehende Gebäude auf nationaler Ebene nicht entgegen. Verpflichtet sind die Mitgliedstaaten lediglich speziell dazu, Mindestanforderungen für Fälle der „größeren Renovierung“ aufzustellen. Soweit sie Letzteres tun, dürfen diese hinsichtlich des Anforderungsstandards nicht unter dem Niveau der Kostenoptimalität liegen; weitergehende Energieeffizienzanforderungen sind demgegenüber zulässig. Im Übrigen haben die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Setzung von Energieeffizienzstandards für Bestandsgebäude Gestaltungsfreiheit.

Reform der EPBD – Renovation Wave

Für die EPBD wurde im Dezember 2021 der Vorschlag der EU-Kommission zur Novellierung vorgelegt. Der neu eingefügte Artikel 9 sieht die Einführung von Mindeststandards in Bestandsgebäuden vor (siehe Textbox 1 in Kapitel 1 – Einführung). Außerdem sollen die Vorgaben zum Energieausweis novelliert werden.

²⁹ ABl. EU 2010 L 81, 18; siehe dazu auch die Leitlinien der EU-Kommission (ABl. EU 2012 C 115, 1).

³⁰ Vgl. die Ausführungen dazu im Gesetzentwurf zum GEG, BT-Drs. 19/16716, S. 113.

4.2.3 Insbesondere: RED

Die 2018 erlassene Neufassung der RED (oft genannt „RED II“) knüpft in ihren Vorgaben zur Nutzung von EE-Wärme und -Kälte an die **Vorgängerregelungen** der RL 2009/28/EG³¹ („RED I“) an.

Nach der für den Wärme- und Kältebereich zentralen Bestimmung (Art. 15 Abs. 4) werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, „in ihren Bauvorschriften und Regelwerken oder auf andere Weise mit vergleichbarem Ergebnis, sofern angemessen, vorzuschreiben, dass in neuen Gebäuden und in bestehenden Gebäuden, an denen größere Renovierungsarbeiten vorgenommen werden, ein Mindestmaß an Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt wird“.³² Zu den Voraussetzungen heißt es: (...) „sofern dies technisch machbar, zweckmäßig und wirtschaftlich tragbar ist, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Kostenoptimalitätsberechnung gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 2010/31/EU und sofern dies nicht zu einer Verschlechterung der Raumluftqualität führt. Die Mitgliedstaaten gestatten, dass dieses Mindestmaß unter anderem durch effiziente Fernwärme und -kälte erreicht wird, die zu einem wesentlichen Anteil auf der Nutzung von erneuerbarer Energie sowie von Abwärme und -kälte beruht.“ Den Mitgliedstaaten steht auf Grundlage der Vorschriften ein weitreichender Spielraum hinsichtlich der genauen Ausgestaltung ihrer nationalen Regelungen zu. Konkrete Vorgaben im Hinblick auf EE-Nutzungsstandards bei Bestandsgebäuden macht die RED nur in Fällen „größere Renovierungen“, wobei aus der Vorgabe keine konkreten Maßstäbe gewonnen werden können.

Aktuell hat die EU-Kommission als Bestandteil ihres „**Fit for 55**“-Pakets einen Vorschlag für Änderungen an der RED vorgelegt.³³ Dieser sieht in einer Änderung von Art. 15 bzw. der Schaffung eines neuen Art. 15a der RED vor, die Mitgliedstaaten im Sinne sog. indikativer Ziele zu verpflichten, geeignete Maßnahmen zur Erhöhung der EE-Anteile zur Nutzung von Wärme und Kälte aus EE im Gebäudesektor zu ergreifen, um sicherzustellen, dass das Ziel der EU für den EE-Anteil im Jahr 2030 erreicht wird. Hierfür sollen Mitgliedstaaten verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung erneuerbare Energien in Gebäuden festlegen. Im Gegensatz zur bestehenden Regelung in Art. 15 Abs. 4 RED II soll dies jedoch nicht nur für neue Gebäude und bestehende Gebäude, an denen größere Renovierungsarbeiten vorgenommen werden, gelten, sondern für alle Gebäude.

Somit ist zu erwarten, dass auch die vorgesehenen Änderungen der RED die Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten für die Einführung nationaler Effizienzstandards nicht einschränken werden. Im Gegenteil: Nationale Energieeffizienzstandards, mit denen Impulse zur Erhöhung der EE-Nutzungsanteile im Bestand verbunden sind, könnten eine geeignete Maßnahme sein, um die (künftigen) Vorgaben der RED erfüllen zu können.

³¹ ABl. EU 2009 L 140,16.

³² Eingehend Müller, in Müller/Oschmann/Wustlich, EEWärmeG, Einl. Rn. 151 ff. mwN.

³³ EU-Kommission, Vorschlag vom 14.07.2021, COM (2021) 557 final. Siehe (zuletzt abgerufen am 05.06.2022): https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12553-EU-Vorschriften-fur-erneuerbare-Energien-Uberprufung_de

4.2.4 Insbesondere: Ökodesign-RL und Ökodesign-VOen

Die Ökodesign-RL 2009/125/EG gibt einen Rechtsrahmen vor, auf dessen Grundlage die EU-Kommission im Wege von als EU-Verordnungen erlassenen „Durchführungsmaßnahmen“ für den gesamten EU-Raum verbindliche Regelungen über umweltbezogene technische Mindeststandards an energieverbrauchsrelevante Produkte aufstellt. Die Mitgliedstaaten dürfen von den als Durchführungsmaßnahmen erlassenen Ökodesign-Verordnungen nicht abweichen und hinsichtlich der dort jeweils ausdrücklich geregelten Anforderungen das Inverkehrbringen und die Inbetriebnahme nicht behindern (siehe Art. 6 RL 2009/125/EG). Für die energetische Gebäudequalität sind unter den bisher erlassenen Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen insb. die Verordnungen über (Zentral-) Heizanlagen (VO (EU) Nr. 813/2013), über Warmwasserbereitungsanlagen (VO (EU) Nr. 814/2013), über Raumklimageräte (VO (EU) Nr. 206/2012), über Umwälzpumpen (VO (EG) Nr. 641/2009) und über Einzelraumheizgeräte (VO (EU) 2015/1188) von Bedeutung.³⁴

Für Produkte, die den in einer Ökodesign-VO vorgegebenen Mindeststandards entsprechen, darf nach Maßgabe der **Warenverkehrsklausel** des Art. 6 der Ökodesign-RL das Inverkehrbringen und/oder die Inbetriebnahme durch nationales Recht „nicht unter Berufung auf Ökodesign-Anforderungen, die [...] von der jeweils geltenden Durchführungsmaßnahme erfasst werden, untersagt, beschränkt oder behindert werden“. Eine mittelbar das Inverkehrbringen beschränkende oder behindernde Maßnahme des Mitgliedstaates könnte u.a., darin liegen, dass nationale Energieeffizienzstandards für Gebäude oder Gebäudetechnik z.B. dem Einsatz von fossil betriebenen Heizkesseln, die an sich den Effizienzstandards der VO (EU) Nr. 813/2013 genügen, entgegenstehen. Zu beachten ist jedoch zweierlei:

- Zum einen bestimmt die 2012 eingefügte Ergänzung von Art. 6 der Ökodesign-RL durch einen Satz 2 ausdrücklich, dass von den Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 1 und Art. 8 der EPBD festgelegten Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz und Systemanforderungen davon unberührt bleiben. Um solche würde es hier gegebenenfalls gehen, denn die Mindeststandards wären Bestandteil der nationalen Anforderungen zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden bzw. – soweit sie sich nur auf Gebäudetechnik beziehen – Systemanforderungen im Sinne von Art. 8 der EPBD.
- Zum anderen ist zu beachten, dass die EU-Kommission in einem im Februar 2021 abgeschlossenen Prüfungsverfahren zum Ausdruck gebracht hat, dass es insoweit darauf ankommt, welche Ökodesign-Anforderungen in der jeweiligen Ökodesign-VO konkret geregelt ist.³⁵ Eine Verbotswirkung ergibt sich für nationale Regelung aufgrund von Art. 6 der Ökodesign-RL demnach nur, wenn sich die jeweiligen nationalen Maßnahmen
 - entweder auf (exakt) die gleichen Ökodesign-Parameter beziehen, für die in einer Ökodesign-VO konkrete Festlegungen vorhanden sind,
 - oder auf Ökodesign-Parameter beziehen, für die im regelnden Teil einer Ökodesign-VO ausdrücklich festgelegt ist, dass solche nicht erforderlich sind.

³⁴ Eine aktuelle Liste aller Durchführungsmaßnahmen mit weitergehenden Nachweisen veröffentlicht das UBA. Siehe (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

<https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/produkte/oekodesign/produktgruppen>

³⁵ Siehe den Beschluss (EU) 2020/654 der Kommission, ABl. EU 2020 L 152, 5 ff. Darin ging es um die Vereinbarkeit von nationalen Regelungen zu den Schadstoffemissionen von Heizkesseln in der 1. Durchführungsverordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (1. BImSchV – Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen).

Deshalb ist den Mitgliedstaaten ohne Konflikt mit der Ökodesign-VO für die Energieeffizienz von Heizkesseln (VO (EU) Nr. 813/2013) beispielsweise möglich, aus Klimaschutzgründen den Einbau oder den Betrieb von fossilen Heizungen zu untersagen oder zu beschränken. Denn mit der Frage, welche Brennstoffe darin eingesetzt werden, befasst sich die betreffende Ökodesign-VO nicht.³⁶

Die EU-Rechtsakte zum Komplex Ökodesign stehen nationalen Mindestenergieeffizienzstandards folglich ebenfalls nicht im Wege.

4.3 Vereinbarkeit mit Grundrechten



Lesehinweis zum Kapitel Grundrechte

In diesem Kapitel wird herausgearbeitet, dass das erörterte Konzept der Energieeffizienzstandards zwar zu erheblichen Grundrechtseingriffen führt, diese Eingriffe aber mit Blick auf die Bedeutung der verfolgten Klimaschutzziele verhältnismäßig sind bzw. verhältnismäßig ausgestaltet werden können. Insbesondere kommt die Betrachtung zu dem Ergebnis, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch gewahrt sein kann, wenn die Standards nicht an ein „Wirtschaftlichkeitsgebot“ gekoppelt werden. Im Gegenteil: Mit der Anwendung eines Wirtschaftlichkeitsgebots würde der Gesetzgeber den Wertungen des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung zum Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 24. März 2021 zuwiderhandeln, da dies dazu führen würde, die betriebswirtschaftlichen Eigeninteressen der Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer über das Verfassungsgebot einer konsequenten Klimaschutzpolitik zu stellen.

Ungeachtet dessen hat der Gesetzgeber die Aufgabe, die Vorschriften so auszugestalten, dass die wirtschaftlichen Belastungen der Betroffenen so gering gehalten werden, wie es zur Erreichung der konkret verfolgten Ziele erforderlich ist. Das führt, auch in Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes, dazu, dass viel Wert auf eine zielgerechte Ausgestaltung gelegt werden muss und es sich aufdrängt, zur Vermeidung von Härten und problematischen sozialen Folgewirkungen (z.B. im Mietsektor) ergänzend Fördermittel einzusetzen (siehe dazu auch unten, 4.5.3).

4.3.1 Vorbemerkung

Im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz ist zu klären, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen der mit Verpflichtungen zur Vornahme von energetischen Verbesserungsmaßnahmen verbundene Grundrechtseingriff zulässig sein kann. Im Kern geht es dabei um die Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs und dabei insbesondere um die Frage, welche Bedeutung hierbei der Wirtschaftlichkeit zukommt. Außerdem sind die Vorgaben des Gleichheitsgebots zu beachten (dazu in diesem Abschnitt, 4.3).

³⁶ Vertiefend Keimeyer et.al., Nationale Beschränkungen fossiler Brennstoffe im Lichte der Ökodesign-RL, in: UBA-Texte 16/2021, S. 37 ff. Siehe (zuletzt abgerufen am 05.06.2022): https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-01-25_texte_16-2021_fossile_brennstoffe.pdf

Einen weiteren Betrachtungsschwerpunkt des Verfassungsrechts wird die Frage einnehmen, ob und ggf. auf welche Weise es möglich ist sicherzustellen, dass den Geboten der Rechtsstaatlichkeit Genüge getan werden kann. Denn im bisherigen Gebäudeenergierecht gibt es keine Bestimmungen, nach denen eindeutig und belastbar bestimmt ist, wie die verschiedenen Gebäude im Hinblick auf ihre energetischen Eigenschaften einzustufen sind. Mit diesem Komplex wird sich der nachfolgende weitere Abschnitt befassen (siehe unten, 4.5).

Nicht näher betrachtet werden sollen Aspekte der Gesetzgebungskompetenz und des Gesetzgebungsverfahrens, da sich insofern keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Probleme stellen.

4.3.2 Betroffene Grundrechte

Die Setzung von Anforderungen an die energetische Gebäudequalität ist zum einen im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit **Freiheitsgrundrechten** zu prüfen:

- Bei den Freiheitsgrundrechten liegt der Belastungsschwerpunkt in der Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) gegenüber den Eigentümerinnen und Eigentümern der Grundstücke bzw. Gebäude. Ein enteignender Charakter kommt den Anforderungen nicht zu, sodass es sich um eine sog. Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) handelt.³⁷
- Gegenüber den Grundstücks- bzw. Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern kann es außerdem auch um Beeinträchtigungen der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) gehen, soweit es dabei um Gebäude geht, die der Erwirtschaftung von Gewinnen bzw. Einkünften dienen.³⁸
- Mittelbar kann es sich bei den Verpflichtungen auch um Beeinträchtigungen des Art. 14 Abs. 1 GG³⁹ bzw. der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) gegenüber den Mieterinnen und Mietern handeln, da sich die Maßnahmen auf die Miethöhe sowie – insb. mit Blick auf die Baumaßnahmen – temporär negativ auf die Wohnbarkeit auswirken können.

Im Hinblick auf die Freiheitsgrundrechte läuft die Betrachtung auf eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit hinaus. Die Prüfung kann dabei weitgehend einheitlich für alle genannten Freiheitsgrundrechte erfolgen, weil sich jeweils nur wenige Spezifika ergeben. Die am weitesten gehende Eingriffswirkung dürfte grundsätzlich in der Beeinträchtigung des Art. 14 Abs. 1 GG aufseiten der Eigentümerinnen und Eigentümer liegen. Die nachfolgende Verhältnismäßigkeitsbetrachtung kann sich folglich weitgehend auf Art. 14 Abs. 1 GG konzentrieren; auf die übrigen Grundrechtseinwirkungen lassen sich die Überlegungen dazu entsprechend anwenden (siehe sogleich, 4.3.3).

³⁷ Grundlegend BVerfGE 143, 246 (Atomausstieg), Rn. 242 ff.

³⁸ Eingehend Jarass, in: Jarass/ Pieroth, GG, Art. 12 Rn. 10 f. m.w.N.

³⁹ Auch das Besitzrecht der Mieterinnen und Mieter gilt als vom Eigentumsschutz umfasst, vgl. BVerfGE 89, 1 (5 f.).

Zum anderen ist darüber hinaus der allgemeine **Gleichbehandlungsgrundsatz** des **Art. 3 Abs. 1 GG** zu beachten. Dieser fordert den Gesetzgeber auf, „unter steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“. ⁴⁰ Für Ungleichbehandlungen bedarf es ausreichend tragfähiger Gründe. Auch insoweit wendet das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine Art Verhältnismäßigkeitsprüfung an. Das BVerfG fragt danach, ob sich der jeweils verfolgte Differenzierungszweck im Lichte der Ungleich- bzw. Gleichbehandlungswirkungen als verhältnismäßig erweist⁴¹ (siehe hierzu den späteren Abschnitt 4.4).

4.3.3 Vereinbarkeit mit den Freiheitsgrundrechten (insb. Eigentum)

Je nachdem, wie „streng“ oder „hart“ die konkreten Bestimmungen zu den Mindestanforderungen konzipiert sind, kann sich ein unterschiedlich schwerer Eingriff in die Freiheitsgrundrechte ergeben – insbesondere in die von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Freiheit, das Eigentum an Gebäude bzw. Grundstück nach eigenem Belieben zu nutzen. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ermöglicht es dem Gesetzgeber, aus Gründen des Allgemeinwohls den Inhalt des Eigentumsgrundrechts näher zu bestimmen und seine Nutzung einzuschränken („Inhalts- und Schrankenbestimmungen“). Für die anderen ggf. betroffenen Grundrechte gilt kein höherer Grundrechtsschutz, sodass sich die weitere Prüfung hier auf Art. 14 GG konzentrieren kann.

Verhältnismäßigkeit

In der Verhältnismäßigkeitsprüfung wird danach gefragt, ob der mit der betrachteten Maßnahme verfolgte **Regelungszweck** ausreicht, um die konkrete Beeinträchtigungswirkung als akzeptabel werten zu können. Das ist der Fall, wenn die belastende Maßnahme „geeignet“, „erforderlich“ und „angemessen“ ist:⁴²

- **Geeignet** ist die Maßnahme, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es darf also nicht völlig ausgeschlossen erscheinen, dass sie zur Erreichung des verfolgten Zieles einen Beitrag leisten kann. Der Gesetzgeber hat hier einen weiten Einschätzungsspielraum, da er eine Prognose treffen muss.
- Die **Erforderlichkeit** ist zu bejahen, wenn kein anderes Mittel vergleichbarer Wirkung und Wirksamkeit ersichtlich ist, welches das betreffende Grundrecht weniger stark beeinträchtigt. Zu beachten ist, dass das verglichene mildere Mittel in seiner Effektivität nicht zurückstehen darf. Dies wird oft übersehen. Die Erforderlichkeit spielt insbesondere bei der Instrumentenauswahl, oft aber auch auf der Ebene der konkreten Ausgestaltung eine bedeutsame Rolle.
- Bei der Prüfung der auch als „Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne“, „Übermaßverbot“ oder „Proportionalität“ bezeichneten **Angemessenheit** wird gefragt, ob der erreichbare Nutzen noch in einem angemessenen bzw. zumutbaren Verhältnis zur konkreten Beeinträchtigungswirkung steht. Hier findet daher eine Abwägung statt, in der die Zweck-Mittel-Relation wertend betrachtet wird.⁴³

⁴⁰ BVerfGE 98, 365 (385) m.w.N. für die ständige Rechtsprechung.

⁴¹ Grundlegend BVerfGE 55, 72 (88).

⁴² Zusammenfassend BVerfGE 67, S. 157, 173 ff.

⁴³ Zum Ganzen differenzierend Jarass, in: Jarass/ Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 112 ff. m.w.N.

Der Regelungszweck ist im vorliegenden Falle ein außerordentlich gewichtiger: Mithilfe der Vorschriften soll sichergestellt werden, dass Deutschland seiner (Mit-) Verantwortung zur Erreichung der Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens auch in dem insoweit hoch bedeutsamen Sektor der Gebäudeenergie gerecht werden kann. Deutschland strebt hierzu nach Maßgabe des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) bis 2045 Klimaneutralität an. Das Ziel der Klimaneutralität genießt nach dem Beschluss des BVerfG vom 24.03.2021 zum KSG Verfassungsrang. Das Gericht sieht in dem Dekarbonisierungsziel eine Konkretisierung des Verfassungsauftrags aus Art. 20a GG, die natürlichen Lebensgrundlagen auch im Interesse der künftigen Generationen zu schützen.⁴⁴

Energetische Mindestanforderungen an bestehende Gebäude können dazu einen Beitrag leisten. Das Kriterium der **Geeignetheit** lässt sich folglich von vornherein nicht in Frage stellen.

Hinsichtlich des weiteren Kriteriums der **Erforderlichkeit** wird bei der Ausgestaltung darauf zu achten sein, die Vorschriften im Einzelnen so zu konstruieren, dass bei unterschiedlichen Regelungsoptionen diejenige gewählt wird, von der bei ausreichend effektiver Wirkung in Relation zu anderen gleich wirksamen Optionen die geringste Belastungswirkung ausgelöst wird. Konkrete Bedeutung hat das ggf. sowohl für die Seite der Pflichtentstehung (d.h. die Festlegung von pflichtauslösenden Anlässen oder Schwellenwerten) als auch für die Seite des Pflichtinhalts (d.h. den Zielstandard oder die verlangten Maßnahmen). Zu betonen ist, dass dem Gesetzgeber insoweit ein **Einschätzungsspielraum** zusteht, von dem er mit dem erkennbaren Bemühen um Sachgerechtigkeit und Folgerichtigkeit Gebrauch machen muss.⁴⁵ Wie weit diese „Einschätzungsprärogative“ geht, hängt von den jeweiligen Umständen ab. Dabei sind „insbesondere die Eigenart des jeweiligen Sachverhalts und die Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter zu berücksichtigen; außerdem hängt der Prognosespielraum auch von der Möglichkeit des Gesetzgebers ab, sich im Zeitpunkt der Entscheidung ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden“. ⁴⁶ Soweit es um die Gegenüberstellung mit einer weniger belastenden Alternative geht, erkennt das BVerfG in Ansehung des Einschätzungsspielraums einen Verstoß gegen das Gebot der Erforderlichkeit nur, wenn „bei dem als Alternative vorgeschlagenen geringeren Eingriff in jeder Hinsicht eindeutig feststeht, dass dieser den angestrebten Zweck „sachlich gleichwertig erreicht“⁴⁷.

⁴⁴ BVerfG, Beschl. V. 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18 u.a. (Bundes-Klimaschutzgesetz), Ls. 2a und Rn. 198.

⁴⁵ Eingehend m.w.N. Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 123 m.w.N.

⁴⁶ BVerfGE 88, 87 (97).

⁴⁷ BVerfGE 105, 17 (36).

Bei der Prüfung der **Angemessenheit** ist die Zweck-Mittel-Relation im Sinne einer Abwägung zu betrachten. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass Instrumente mit gewichtigen Regelungszwecken – so hier die schrittweise Dekarbonisierung des Gebäudesektors – und/oder Instrumente mit starken Effekten im Sinne der jeweiligen Zielsetzung ggf. relativ weitgehende Belastungswirkungen rechtfertigen können. Umgekehrt kommt der jeweiligen Belastung in der Abwägung ein tendenziell großes und möglicherweise überwiegendes Gewicht zu, wenn die durch die Maßnahme erreichbaren Wirkungen eher schwach ausgeprägt sind. Im Grundsatz wird angesichts des hohen verfassungsrechtlichen Gewichts der verfolgten Klimaschutzziele kein ernstlicher Zweifel daran bestehen können, dass die verfolgten Ziele sehr weitreichende Eigentumseingriffe legitimieren können. Aber auch im Hinblick auf das Angemessenheitsgebot ist zu betonen, dass eine Berufung auf eine *allgemein* gewichtige Zielsetzung nicht ausreicht. Vielmehr kommt es in der Abwägung auf die jeweilige konkrete Situation an, d.h. auf die Gegenüberstellung des konkreten Nutzens der jeweiligen Regelung mit der durch diese konkret ausgelösten Belastungswirkung. Das kann etwa dazu führen, dass eine schlecht konstruierte Verpflichtung mit nur ungenauen oder schwachen Wirkungen leicht in die Unangemessenheit „rutschen“ kann, wenn sie zugleich starke negative Folgewirkungen haben sollte. Solche Folgewirkungen können wirtschaftlicher, darüber hinaus oder daneben aber auch etwa sozialer Art sein (wenn dadurch z.B. bezahlbarer Wohnraum „vernichtet“ wird oder wenn ein zwischenzeitlicher Umzug erforderlich ist und dieser den Bewohnerinnen oder Bewohnern aus gesundheitlichen Gründen nicht zumutbar ist). Deshalb verlangt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als Ausfluss des Angemessenheitsgebots regelmäßig angemessene Übergangsfristen, Ausgleichsregelungen und/oder Härtefallklauseln.⁴⁸ Die Regelungen müssen, auch wenn sie mitunter nicht jeden besonders gelagerten Einzelfall erfassen können, doch von dem Bemühen getragen sein, Unzumutbarkeiten in Einzelfällen zu vermeiden.

Insbesondere: Bindung an ein Wirtschaftlichkeitsgebot?

Eine spezielle Frage der Angemessenheit richtet sich darauf, inwieweit Rücksicht auf wirtschaftliche Belange seitens der Eigentümerinnen und Eigentümer genommen werden muss. Oder zugespitzt formuliert: Bedarf es aus Gründen der Angemessenheit eines Wirtschaftlichkeitsgebots, wie es heute im GEG verankert ist?

Das GEG enthält zwei Vorschriften, in denen das Wirtschaftlichkeitsgebot eine Rolle spielt: Zum einen stellt es in § 5 GEG einen **Grundsatz** der Wirtschaftlichkeit auf, zum anderen sieht die **Befreiungsvorschrift** des § 102 Abs. 1 Satz 2 GEG vor, dass auf Antrag als „unbillige Härte“ von den Anforderungen des Gesetzes zu befreien ist, wenn die Umsetzung der Maßnahmen unwirtschaftlich wäre:

- Nach **§ 5 Abs. 1 Satz 1 GEG** müssen die Anforderungen und Pflichten „nach dem Stand der Technik erfüllbar sowie für Gebäude gleicher Art und Nutzung und für Anlagen oder Einrichtungen wirtschaftlich vertretbar sein.“ Satz 2 der Vorschrift ergänzt, dass diese als wirtschaftlich vertretbar gelten, „wenn generell die erforderlichen Aufwendungen innerhalb der üblichen Nutzungsdauer durch die eintretenden Einsparungen erwirtschaftet werden können. Bei bestehenden Gebäuden, Anlagen und Einrichtungen ist die noch zu erwartende Nutzungsdauer zu berücksichtigen.“

⁴⁸ Mit Beispielen Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 14 Rn. 47 m.w.N.

- Gemäß **§ 102 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GEG** ist auf Antrag von den Anforderungen des Gesetzes zu befreien, soweit „die Anforderungen im Einzelfall wegen besonderer Umstände durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen.“ Satz 2 ergänzt: „Eine unbillige Härte liegt insbesondere vor, wenn die erforderlichen Aufwendungen innerhalb der üblichen Nutzungsdauer, bei Anforderungen an bestehende Gebäude innerhalb angemessener Frist durch die eintretenden Einsparungen nicht erwirtschaftet werden können.“

Auf den ersten Blick scheint es zwar nahe zu liegen, das Wirtschaftlichkeitsgebot als Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgebots anzusehen. Doch das wäre ein **Trugschluss**.⁴⁹ Das Wirtschaftlichkeitsgebot geht weit über die Erfordernisse des Verhältnismäßigkeitsgebots hinaus. Oder umgekehrt ausgedrückt: Es engt die Spielräume für energetische Anforderungen wesentlich stärker ein, als es verfassungsrechtlich geboten wäre.⁵⁰ Denn in seinem Kern handelt es sich um ein **Amortisierbarkeitsgebot**. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass das BVerfG die Zumutbarkeitsgrenze für Eigentumseingriffe bereits dann als verletzt ansehen würde, wenn Maßnahmen verlangt werden, die sich nicht amortisieren. Das würde auch der alltäglichen Gesetzespraxis im Umgang mit **anderen gebäude- und grundstücksbezogenen Pflichten** widersprechen, in dem es eine Vielzahl von Regelungen gibt, welche den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern Maßnahmen auferlegen, die ausschließlich zu Kostenbelastungen führen, ohne dass diesen überhaupt ein individueller Nutzen gegenübersteht – geschweige denn sich die Kosten amortisieren würden. Das gilt z.B. für die im Bauordnungsrecht verbreitete Pflicht zur Schaffung von Kfz-Einstellplätzen⁵¹, von Spielplätzen oder von behindertengerechten Zugängen, für Auflagen und Erhaltungspflichten zum Zwecke des Denkmalschutzes⁵² oder im Mietrecht für Einschränkungen beim Kündigungsschutz.⁵³

Das BVerfG betont ausdrücklich, dass dem Gemeinwohl dienende Anforderungen weder belastungsneutral noch gar gewinnbringend sein müssen.⁵⁴ Die Vorschriften dürfen allerdings nicht so weit gehen, dass die wirtschaftliche Nutzbarkeit des Grundstückes in der **Substanz** beeinträchtigt würde.⁵⁵ Unterhalb dieser absoluten Grenze kommt es wie auch sonst bei Art. 14 GG darauf an, ob die konkrete Belastung in **Abwägung** zwischen dem jeweils verfolgten öffentlichen Interesse und der Schwere des Eingriffs (noch) zumutbar ist.⁵⁶ Dem Klimaschutz als verfassungsrechtlich hochrangigem Allgemeinwohlziel dienende Anforderungen zur energetischen Gebäudequalität dürften deshalb in aller Regel **zumutbar** sein, schon weil damit gerechnet werden kann, dass die investiven Mehraufwendungen jedenfalls auf längere Sicht zumindest großenteils durch Energiekosteneinsparungen aufgewogen werden, insbesondere vor dem Hintergrund der zu erwartenden Steigerung der sog. CO₂-Preise.⁵⁷

⁴⁹ Vgl. zum Folgenden Klinski, Gebäudeenergie, in: Rodi (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht, § 35 Rn. 43 f. (2022).

⁵⁰ Eingehend mwN Halbig/Antoni, EnWZ 2018, 259 (261 ff.); Klinski, ER 2019, 104 (106 f.); Ahlbrink, energetische Sanierungspflichten (2019), Kap. 10.

⁵¹ BVerfG NVwZ 2009, 837 (838 f.) mwN.

⁵² Vgl. BVerfGE 100, 226 (242 f.).

⁵³ Vgl. BVerfGE 68, 361 (367 f.) und BVerfGE 79, 292 (302).

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 102, 1 (19 ff.); BVerfGE 100, 226 (243); BVerfG NJW 1992, 361 (361 f.).

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 102, 1, (19 ff.).

⁵⁶ Eingehend mwN Halbig/Antoni, EnWZ 2018, 259 (262 f.); Ekardt/Klinski/Schomerus, Fortentwicklung des deutschen Klimaschutzrechts (2015), 399 ff.

⁵⁷ Nicht überzeugend vor diesem Hintergrund Böhm/Schwarz, NVwZ 2012, 129 (131).

In Ansehung des Beschlusses des BVerfG zum KSG vom 24. März 2021 spricht sogar Einiges dafür, dass das Wirtschaftlichkeitsgebot als nicht (mehr) **verfassungsgemäß** anzusehen ist, weil es den Wertungen des Grundgesetzes widerspricht.⁵⁸ Der Klimaschutz und konkret das Ziel der Klimaneutralität genießen nach der Entscheidung des BVerfG als Konkretisierung des Auftrags aus Art. 20a GG Verfassungsrang. Zwar stellt das Gericht klar, der Klimaschutz genieße mit „Art. 20a GG keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen.“⁵⁹ Aber das Wirtschaftlichkeitsgebot des GEG versperrt den Raum für eine solche Abwägung. Es gibt den individuellen Wirtschaftlichkeitsinteressen der Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern kategorisch Vorrang vor den mit dem Gesetz verfolgten Klimaschutzziele. Dieser Vorrang gilt selbst dann, wenn mit den energetischen Maßnahmen allenfalls geringfügige wirtschaftliche Zusatzbelastungen verbunden sein würden. Hinzu kommt, dass ein Festhalten an dem Wirtschaftlichkeitsgebot namentlich bei den Neubauanforderungen genau das bewirken würde, was das BVerfG in seinen Ausführungen zur „intertemporalen Freiheitssicherung“ als unvereinbar mit den Freiheitsgrundrechten einstuft⁶⁰ und daher aus Verfassungssicht verhindert werden muss: Geringe Anforderungen an die Neubauten von heute führen nämlich dazu, dass für sehr lange Zeit hohe CO₂-Emissionen verursacht werden, wodurch nicht nur das Erreichen der Klimaschutzziele erschwert wird, sondern die Spielräume für die Wahrnehmung von Freiheitsrechten in der Zukunft entsprechend kleiner werden.

Die hier gezogene Folgerung, dass dem Grundgesetz ein Wirtschaftlichkeitsgebot für Grundrechtseingriffe fremd ist, darf indessen nicht zu dem Trugschluss führen, wirtschaftliche Belange seien in der Verhältnismäßigkeitsprüfung nur von geringem Gewicht. Der Gesetzgeber ist vielmehr zum einen durch das Gebot der Erforderlichkeit gehalten sicherzustellen, dass die wirtschaftliche Belastung nicht höher liegt, als dies zur Erreichung der verfolgten Ziele notwendig ist. Zum anderen ist bei der Abwägung auf der Angemessenheitsstufe essenziell, bei der Auswahl und dem konkreten Zuschnitt des grundrechtsbelastenden Instruments dafür Sorge zu tragen, dass die negativen Wirkungen im Verhältnis zu den konkret verfolgten Zielen keine übermäßige Belastung auslösen. Zu weit gehen würde es deshalb etwa, zu energetischen Verbesserungen zu verpflichten, wenn die Maßnahmen auf die jeweiligen Renovierungszyklen keine Rücksicht nehmen (und dadurch überdurchschnittlich große wirtschaftliche Nachteile mit sich bringen), weder durch Übergangsfristen noch durch Härtefallausnahmen oder in unvermeidlichen Fällen⁶¹ durch einen finanziellen Ausgleich.

Zwischenfazit

In Ansehung dieser Ausgangslage lässt sich als Zwischenergebnis festhalten: Die Setzung von energetischen Mindestanforderungen an Bestandsgebäude begegnet grundsätzlich **keinen Bedenken** im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den Freiheitsgrundrechten. Die Kriterien des Verhältnismäßigkeitsgebots sind einhaltbar, sofern bei der konkreten Ausgestaltung der Instrumente darauf geachtet wird, dass sie eine zielgerechte Wirkung im Sinne der verfolgten (maßnahmenspezifischen) Klimaschutzzintentionen entfalten und dafür Sorge getragen wird, dass dem Entstehen unzumutbarer Härten in einzelnen Konstellationen durch geeignete Übergangs-, Härtefall- und Ausgleichsregelungen Rechnung getragen wird. Einem Wirtschaftlichkeitsgebot im Sinne eines Anspruchs der Betroffenen auf Amortisierbarkeit unterliegen die Instrumente und Maßnahmen demgegenüber nicht.

⁵⁸ Zum Folgenden Klinski, Gebäudeenergie, in: Rodi (Hrsg), Handbuch Klimaschutzrecht, § 35 Rn. 43a (2022).

⁵⁹ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18 u.a., Ls. 2a und Rn. 198.

⁶⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18 u.a., Ls. 4 und (eingehend) Rn. 182 ff.

⁶¹ Das BVerfG sieht einen finanziellen Ausgleich grundsätzlich gegenüber Übergangs- und Ausnahmeregelungen nur nachrangig als zulässig an; vgl. Jarass, n: Jarass/Pieroth, GG, Art. 14 Rn. 47 m.w.N.

Eine weitergehende – vornehmlich **politische** und nicht im engeren Sinne rechtliche – Frage ist, ob sich der Gesetzgeber in der vorliegenden Problemkonstellation darauf zurückziehen sollte, die (großen) Spielräume des Verhältnismäßigkeitsgebots auszuschöpfen. Würde er das vollständig ohne flankierende finanzielle Ausgleichsmaßnahmen tun, so könnte dies erhebliche gesellschaftliche Spannungen mit sich bringen, die nicht im gesamtstaatlichen Interesse liegen können. Deshalb spricht viel dafür, die Strategie nicht einseitig auf die Ausschöpfung der im Rahmen der Verhältnismäßigkeit gegebenen Belastungsspielräume zu stützen, sondern die Anforderungen zielgerecht mit wirkungsstarken **finanziellen Ausgleichsinstrumenten** zu begleiten, die bereits unterhalb der Schwelle des verfassungsrechtlich Gebotenen ihre Wirkung entfalten.

4.4 Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz

Anforderungen und Spielräume des Gleichheitsgrundsatzes

Auch aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) lassen sich keine problematischen Hürden für das Konzept ableiten. Zu beachten ist der Gleichheitsgrundsatz insbesondere auf der Ausgestaltungsebene, auf der darauf zu achten ist, dass insbesondere Differenzierungen, Schwellenwerte, Kategorisierungen und Pauschalierungen so gewählt werden, dass sie sich mit Blick auf die jeweils verfolgten Ziele als konsistent darstellen.

Der Gleichheitsgrundsatz verbietet es, ohne hinreichende Rechtfertigung wesentlich Gleiches ungleich oder wesentlich Ungleiches gleich zu behandeln. Differenzierungen bedürfen stets einer Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.⁶² Sofern mit der Differenzierung Belastungen von Grundrechten einhergehen, fragt das BVerfG danach, ob sich der jeweils verfolgte Differenzierungszweck im Lichte der Ungleich- bzw. Gleichbehandlungswirkungen als **verhältnismäßig** erweist.⁶³ Dabei geht es darum, ob die jeweiligen Rechtfertigungsgründe für die Differenzierung „in angemessenem Verhältnis zu dem Grad der Ungleichbehandlung“⁶⁴ stehen (nicht – wie bei den Freiheitsgrundrechten – zum Ausmaß der Freiheitsbeeinträchtigung). Die Ungleichbehandlung muss demnach zunächst geeignet sein, dass mit der Differenzierung verfolgte Ziel zu erreichen. Für die Erforderlichkeit wird danach gefragt, ob keine weniger belastenden Differenzierungen zur Verfügung stehen. Im Rahmen der Angemessenheit wird geprüft, ob für die Ungleichbehandlung ein sachlich vertretbarer Grund von hinreichendem Gewicht vorliegt.⁶⁵ Hinsichtlich der Angemessenheit wird mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz ggf. darauf zu achten sein, dass bei Differenzierungen und insbesondere Staffelungen von Pflichten diejenigen Fallgestaltungen zuerst adressiert werden, bei denen der klimapolitische Nutzen im Verhältnis zur Intensität der ausgelösten Belastungen am höchsten liegt – was dazu führen muss, in einem ausgewogenen Gesamtsystem grundsätzlich mit den energetisch besonders **schlechten Gebäuden** zu starten, Rücksicht auf **Renovierungszyklen** zu nehmen und gezielt im abwägenden Konzept auch zu berücksichtigen, in welchem Umfang es zu **sozialen Folgewirkungen** kommen wird und wie diese ggf. abgefedert werden können.

⁶² BVerfGE 130, 240, Rn. 40.

⁶³ Grundlegend BVerfGE 55, 72 (88).

⁶⁴ So BVerfGE 102, 68 (87).

⁶⁵ Zusammenfassend Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rn. 21 ff. m.w.N.

Bei mit Belastungen einhergehenden Unterschiedsbehandlungen fordert das BVerfG vom Gesetzgeber darüber hinaus im Speziellen die Einhaltung des Gebots der **Folgerichtigkeit**. Darunter ist zu verstehen, dass der Gesetzgeber darauf achten muss, differenzierende Regelungen konsequent an den jeweils verfolgten Zielen auszurichten. Soweit Ausnahmen vorgesehen werden, müssen diese durch eine spezifische Rechtfertigung getragen sein und in der getroffenen Regelung einen widerspruchsfreien Ausdruck finden.⁶⁶

Von großer Bedeutung ist bei der Beurteilung im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz außerdem die spezielle Frage, ob und ggf. inwieweit **generalisiert**, **typisiert** oder **pauschaliert** werden darf, wie es zum Beispiel bei der Festlegung von Schwellenwerten oder Fallgruppeneinteilung notwendig ist. Das ist dem Gesetzgeber grundsätzlich gestattet, auch wenn daraus in Einzelfällen Härten entstehen sollten. Eine gesetzliche Generalisierung, Typisierung oder Pauschalierung darf allerdings „keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen“.⁶⁷

Anwendung auf zentrale Ausgestaltungsmerkmale bei Energieeffizienzstandards

Der Gleichheitsgrundsatz ist insbesondere mit seinem Folgerichtigkeitsgebot von zentraler Bedeutung für den Zuschnitt und die differenzierende Ausgestaltung des hier diskutierten Instruments. Dafür können an dieser Stelle (nur) einige grundsätzliche Hinweise gegeben werden. Wesentlich ist er namentlich für folgende Fragestellungen/Klärungen:

- Genereller Anwendungsbereich: Soll das Instrument für alle Gebäude gelten (Wohn- und Nichtwohngebäude ggf. unterschiedlicher Art), nur für Wohngebäude, für Wohngebäude sowie bestimmte Arten von weitgehend einheitlich zu beurteilenden Arten von Nichtwohngebäude, dabei gegebenenfalls für welche Arten?
- Im Anwendungsbereich Wohngebäude: Soll das Instrument für alle Wohngebäude gelten, nur für Mietwohngebäude oder umgekehrt nur für selbstgenutztes Eigentum? Soll Wohnungseigentum einbezogen werden?
- Zeitliche Stufung: Welche Stufenfolge soll gelten?
- Anforderungsbemessung: Was sind die Maßstäbe? Soll auf Primärenergie, Endenergie, auf Bedarf oder Verbrauch, auf Effizienzklassen oder auf Klimaklassen (mit der Möglichkeit, etwa auch die Erzeugung von EE-Strom einzubeziehen) abgestellt werden?
- Anforderungsniveau: Welches Niveau soll jeweils gelten?
- Differenzierung der Anforderungen: Welches Niveau soll für welche einbezogenen Gebäudearten zu welchem Zeitpunkt gelten – denn manche Gebäudetypen oder auch Nutzungsarten unterscheiden sich stark, so dass u.U. auch unterschiedliche Maßstäbe anzulegen sind bzw. eine Gleichbehandlung begründungsbedürftig ist.

Für sämtliche Fragen des Zuschnitts, der Bemessungsmaßstäbe und der inneren Differenzierung gilt, dass die Differenzierungen (und ggf. auch umgekehrt die Gleichbehandlung von unterschiedlichen Fallgestaltungen) jeweils auf Grundlage der mit ihnen konkret verfolgten Ziele sachgerecht begründet sein müssen. Bei plausibler und zielgerechter Begründung lassen sich Unvereinbarkeiten mit dem Gleichheitsgebot vermeiden. Innerhalb dessen sind die Gestaltungsspielräume groß, insbesondere was Klassifizierungen, Pauschalierungen und Typisierungen betrifft, die häufig auch nötig sein werden, um eine praktikable Handhabung des Instruments in der Umsetzung zu ermöglichen. Wesentlich unterschiedliche Verhältnisse innerhalb des jeweiligen Anwendungsbereichs sollten unterschiedlich adressiert werden, es sei denn es ist den Zielen entsprechend sinnvoll und begründet, sie dennoch gleich zu behandeln.

⁶⁶ Grundlegend BVerfGE 121, 317 (374), Rn. 135 m.w.N.; weiterführend BVerfGE 122, 210, Rn. 57 ff.

⁶⁷ BVerfGE 122, 210, Rn. 60.

Speziell hinsichtlich des gewählten Anwendungsbereichs sei ergänzt: Die Ausgangsverhältnisse bei Wohn- und Nichtwohngebäuden und innerhalb dieser beiden Kategorien zwischen verschiedenen Gebäudetypen und Nutzungsarten unterscheiden sich teilweise stark. Es dürfte grundsätzlich keine Bedenken unterliegen, das Instrument nur auf weitgehend ähnliche/vergleichbare Gebäudetypen oder Nutzungsarten zu beschränken, sofern es dafür vernünftige Gründe gibt. Diese können insbesondere auch darin liegen, dass sich die Erkenntnislage im Hinblick auf verschiedene Anwendungsfälle stark unterscheidet oder sich keine vergleichbaren Maßstäbe bilden lassen. Insbesondere ist es vom Ansatz her unproblematisch, das Instrument etwa nur auf Wohngebäude zu beschränken. Schwieriger dürfte es sein, innerhalb des Bereichs der Wohngebäude ausschließlich den Mietbereich anzusprechen, da dies zu sehr unterschiedlichen Grundrechtsbelastungen der jeweils Betroffenen innerhalb und außerhalb des Mietwohnbereichs führen würde – was eine Begrenzung auf den Mietsektor nicht per se ausschließt, aber mitbedacht und auf der Begründungsseite als gewichtig berücksichtigt werden muss.

4.5 Vereinbarkeit mit Ableitungen aus dem Rechtsstaats- und Demokratiegebot



Lesehinweis zum Kapitel Rechtsstaats- und Demokratiegebot:

Eine besondere Herausforderung bildet für die Setzung von energetischen Gebäudestandards die Einhaltung der Anforderungen des Bestimmtheitsgebots und des Vorbehalts hoheitlicher Entscheidungen. Beide hängen sehr eng zusammen und werden von ihrem Ursprung her aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen, namentlich aus dem Rechtsstaatsgebot sowie dem Demokratiegebot abgeleitet.

Das folgende Kapitel betrachtet diese beiden Aspekte etwas breiter, da sie für den Regelungskontext insgesamt von sehr großer Bedeutung sind und die bisherige Fach- und Rechtsdiskussion die betreffenden Problempunkte bisher nur unvollständig erfasst hat. Zu beachten ist, dass sich diese Probleme speziell bei dem hier befürworteten Konzept der Setzung von zeitpunktbezogen zu erreichenden Mindeststandards (im Sinne von Zielstandards) nicht als gravierend darstellen. Anders läge es, wenn stattdessen hinsichtlich der Pflichtauslösung darauf abgestellt würde, welchen Effizienzstandard das bestehende Gebäude aufweist.

Die Ausführungen machen auch im Speziellen deutlich, dass das Konzept des Energieausweises erhebliche Schwächen hat, die dazu führen, dass eine Pflichtauslösung auf Basis der Angaben der vorhandenen Energieausweise rechtlich nicht belastbar wäre. Für den Nachweis der Einhaltung eines Zielstandards stellt sich dieses Problem so nicht. Auch im Hinblick auf diese Nachweisfunktion ist jedoch dringend zu empfehlen, das Konzept der Energieausweise grundlegend zu überarbeiten.

4.5.1 Bestimmtheitsgebot

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG verlangt das im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) wurzelnde Bestimmtheitsgebot, gesetzliche Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.⁶⁸ Allein der Umstand, dass eine Norm auslegungsbedürftig ist, macht diese noch nicht (zu) unbestimmt.⁶⁹ Allerdings sind die Anforderungen **umso strenger, je intensiver der Grundrechtseingriff ist**.⁷⁰ Für die Betroffenen muss die Rechtslage erkennbar sein, damit sie ihr Verhalten darauf ausrichten können.⁷¹ Das Bestimmtheitsgebot wird daher verletzt, wenn eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ermöglicht wird.⁷² Ausreichend bestimmt müssen auch Entscheidungen im Einzelfall sein, wie insbesondere behördliche Verwaltungsakte.⁷³

Im vorliegenden Kontext geht es durchweg um schwerwiegende Grundrechtseingriffe, die materiell gerechtfertigt sein mögen, aber ungeachtet dessen schwere Grundrechtseingriffe bleiben. Das gilt sowohl für die Seite der Pflichtauslösung (mit der Frage, ob im Einzelfall eine Pflicht zur Durchführung von Verbesserungsmaßnahmen entsteht) als auch für die Anforderungsseite (mit der Frage, wie weit die Verpflichtung reicht bzw. welche Maßnahmen zu ergreifen sind).

Es spricht viel dafür, dass das BVerfG in der hier betrachteten Konstellation einen relativ **strengen Bestimmtheitsmaßstab** anlegen würde, zumal es bei der Anwendung der Vorschriften immer auch um die Gleichbehandlung geht: Es muss sichergestellt werden, dass in der Sache gleich zu beurteilende Fälle nicht aufgrund von Ungenauigkeiten oder Zufälligkeiten in der Feststellung der energetischen Gebäudequalität mit möglicherweise sehr weitreichenden Konsequenzen verschieden behandelt werden. Eine nur zufällige Zuordnung vergleichbarer Fälle, bei der in einem Anwendungsfall eine kostenträchtige Pflicht ausgelöst wird, im anderen jedoch nicht, könnte mit dem Folgerichtigkeitsgebot kollidieren.

Von der praktischen Seite her stößt die Forderung nach ausreichender Bestimmtheit auf das Problem, dass eine sehr **komplexe Ausgangssituation** besteht. Besonders bei Bestandsgebäuden ist es sehr schwierig, eine eindeutige Aussage über die energetische Gebäudequalität zu treffen, weil es hierfür einerseits der Festlegung geeigneter einheitlicher Maßstäbe bedarf und andererseits sichergestellt werden muss, dass diese im Einzelfall auch verlässlich angewendet werden. Letzteres begegnet dem Problem, dass bei den hier im Mittelpunkt stehenden Bestandsbauten wichtige zu berücksichtigende Faktoren (wie z.B. bei einer Berechnung auf Energiebedarfsbasis die Dämmqualität einzelner Bauteile) unter Umständen geschätzt werden müssen oder von einem schwankenden Nutzungsverhalten beeinflusst werden (so bei einer Einstufung auf Basis von Verbrauchs- oder Emissionsdaten).

⁶⁸ BVerwGE 102, 254 (337); BVerfGE 93, 213 (238) m.w.N.

⁶⁹ BVerfGE 89, 69 (84 f.) m.w.N.

⁷⁰ Vgl. BVerfGE 86, 288 (311), BVerfGE 59, 104 (114).

⁷¹ BVerfGE 62, 169 (182 f.); BVerfGE 110, 33 (55).

⁷² BVerfGE 80, 137 (161).

⁷³ Instrukтив BVerwG, Urt. v. 27. 6. 2012 – 9 C 7/11 –, NVwZ 2012, 1413 (insb. Rn. 15.).

In Anbetracht dessen fragt sich, ob die **vorhandenen Instrumente** zur energetischen Klassifizierung bzw. zur Feststellung der energetischen Gebäudequalität bestimmt genug sind, um die Auslösung einer Sanierungspflicht zu begründen oder mit ihnen die Einhaltung von Standards nachzuweisen. Nach dem weitgehend auf den Vorgängerregelungen der Energieeinsparverordnung (EnEV)⁷⁴ beruhenden Konzept des GEG werden die Gebäude in Energieeffizienzklassen aufgeteilt, die ihrerseits in den Energieausweisen auszuweisen sind (siehe § 86 i.V.m. Anlage 10 GEG). Das maßgebende Dokument ist also der Energieausweis, den das Gebäudeenergiegesetz in den Varianten des Bedarfsausweises (§ 81 GEG) und des Verbrauchsausweises (§ 82 GEG) kennt – jeweils einzusetzen in unterschiedlichen Fallgestaltungen. Die Energieeffizienzklasse nach § 86 i.V.m. Anlage 10 GEG stellt auf den Energieverbrauch oder den Endenergiebedarf ab. Außerdem sind die sich aus dem Jahres-Primärenergiebedarf bzw. -verbrauch ergebenden Treibhausgasemissionen nach Maßgabe von § 85 Abs. 6 i.V.m. Anlage 9 GEG unter Verrechnung mit bestimmten Treibhausgas-Emissionsfaktoren für den Energieausweis zu ermitteln und anzugeben.

Beide Ausweistypen haben erhebliche Schwächen⁷⁵ wegen ihrer **Ungenauigkeit**, aus der eine **mangelnde Verlässlichkeit** resultiert:⁷⁶

- Für den bei Bestandsgebäuden im Regelfall zu verwendenden **Verbrauchsausweis** ist diese Ungenauigkeit gewissermaßen systembedingt, da der tatsächliche Verbrauch in erheblichem Umfang von Schwankungen abhängig ist, insbesondere von der Zahl der das Gebäude nutzenden Personen, von unterschiedlichen Heizgewohnheiten und von Wetterschwankungen. In gewissem Umfang gleichen sich diese Einflüsse bei großen Gebäuden und Betrachtungen über längere Zeitperioden aus.⁷⁷ Es bleiben jedoch erhebliche Unsicherheiten, was die Übertragbarkeit auf andere Zeitperioden und die Aussagekraft zur energetischen Gebäudequalität als solche betrifft.
- Auch bei den **Bedarfsausweisen** sind die Ergebnisse indessen nicht durchgehend verlässlich, was insbesondere an der Möglichkeit zur Wahl unterschiedlicher Berechnungsweisen sowie an deren Komplexität und daran liegt, dass es einer sehr sorgfältigen Aufnahme und Auswertung der Gebäudedaten bedarf, die bei Bestandsgebäuden nicht immer sichergestellt ist.⁷⁸ Viele relevante Daten müssen namentlich bei Bestandsgebäuden geschätzt werden. Auf Grund ihrer höheren Komplexität werden Bedarfsausweise mitunter sogar trotz ihrer die energetische Qualität des Gebäudes an sich besser abbildenden Parameter als besonders fehleranfällig eingeschätzt.⁷⁹

⁷⁴ Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2197).

⁷⁵ Vgl. zum Nachfolgenden bereits Klinski/Keimyer, Realisierbarkeit von Klimaschutzklassen für Gebäude als Element einer integralen und langfristigen Sanierungsstrategie (2017), S. 12 ff. Siehe (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

<https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Juristische-Begleitung-KSP2050-Gebaeudeklassifizierung.pdf>

⁷⁶ Vgl. insb. Weeber u.a., (Hrsg.: BMVBS): Evaluierung ausgestellter Energieausweise für Wohngebäude nach EnEV 2007, BMVBS-Online-Publikation 01/2011 (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/bmvbs-online/2011/ON012011.html?nn=2544408>

Ferner Vogler, Was kann und soll ein Energieausweis für Wohngebäude leisten? Hintergrundpapier, Berlin 2006 (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

https://www.haus-und-grund-bayern.de/fileadmin/_migrated/content_uploads/060215_Hintergrundpapier_RS_2_2006.pdf

⁷⁷ § 82 GEG verlangt, um dem entgegenzuwirken, in seinem Absatz 5 eine Witterungsbereinigung durch Betrachtung eines Zeitraums von mindestens 36 Monaten.

⁷⁸ Siehe die Nachweise in Fn.76

⁷⁹ Vgl. Weeber u.a. (Fn.76) S. 77 ff.

- Eine weitere, **beide** Ausweisarten betreffende Schwäche liegt in der mangelnden Aktualität, Transparenz und Nachprüfbarkeit. Energieausweise haben grundsätzlich eine Gültigkeit von zehn Jahren (§ 79 Abs. 3 GEG). Die dabei verwendeten Daten müssen von den Eigentümerinnen und Eigentümern weder offengelegt noch aufbewahrt und auch keiner Behörde auf Verlangen vorgelegt werden.⁸⁰ Die Ausweise selbst (und nicht die zugrundeliegenden Daten) müssen nur den am Erwerb oder an der Anmietung interessierten Personen vorgelegt werden, nicht aber den Bewohnerinnen und Bewohnern.

Kritisiert wird zudem, dass die Ergebnisse von Verbrauchs- und Bedarfsausweisen nicht vergleichbar seien, aber diesen Eindruck vermitteln. Der tatsächliche Verbrauch soll speziell bei Bestandsgebäuden in der Praxis meist geringer sein als der berechnete Wert. Der Grund dafür wird darin gesehen, dass die Standardannahmen in den der Berechnung zugrunde liegenden DIN-Normen zu einer Überschätzung des Heizbedarfs und des Lüftungswärmeverlusts führen, insbesondere weil unterstellt wird, dass sämtliche genutzten Räume durchgehend auf einem für den Aufenthalt angenehmen Temperaturniveau gehalten würden, während das real bei älteren Gebäuden insbesondere aufgrund individuell sparsamen Verhaltens oft nicht der Fall sei.⁸¹

In der Folge müssen hier **erhebliche Zweifel** daran konstatiert werden, ob die Energieausweise hinreichend bestimmt sind, um die Auslösung einer energetischen Sanierungspflicht begründen zu können. Für den Nachweis der Pflichterhaltung gilt Entsprechendes. Die Kritik trifft insoweit durchaus nicht nur den Verbrauchsausweis, denn auch für den Bedarfsausweis kann nicht davon ausgegangen werden, dass dieser inhaltlich verlässliche und daher für einen schweren Grundrechtseingriff ausreichend belastbare Aussagen trifft. Es mag zwar sein, dass der Bedarfsausweis auf die Bewertung der energetischen Gebäudequalität mit seinem Fokus auf die baulichen und technischen Eigenschaften des Gebäudes an sich besser zugeschnitten ist. Hinsichtlich des Bestimmtheitsgebots kommt es darauf aber nicht entscheidend an. Insofern geht es nicht um die Frage, welche Kriterien die bessere Grundlage für die Bildung von Energieeffizienzklassen bilden, sondern allein darum sicherzustellen, dass die ausgewiesenen Ergebnisse die Sachlage korrekt wiedergeben. Auch der Bedarfsausweis begegnet insoweit Bedenken.

⁸⁰ Im Rahmen der Vorschriften zur Registrierung und Stichprobenkontrolle von Energieausweisen nach § 98 ff. GEG müssen die Energieausweise zwar für den Zeitraum von zwei Jahren ab dem Ausstellungsdatum aufbewahrt und unter bestimmten engen Voraussetzungen zu einem kleinen Anteil der für die Kontrolle zuständigen Stelle zur Verfügung gestellt werden. Diese Pflichten betreffen aber lediglich die Aussteller und nicht die Gebäudeeigentümer*innen. Die Kontrolle dient auch nicht der Prüfung, ob die energetischen Gebäudeanforderungen erfüllt sind oder der Feststellung, welche energetischen Eigenschaften die Gebäude haben, sondern lediglich der Prüfung, ob die Ausstellung korrekt erfolgt ist.

⁸¹ Vgl. Weeber u.a. (Fn.76) S. 45 ff., 77.

4.5.2 Hoheitlicher Funktionsvorbehalt

Das ernüchternde Zwischenresultat des vorangehenden Abschnittes hat (auch) mit der Funktion des Energieausweises zu tun. Dieser ist als rein **marktbezogenes Instrument** konzipiert. Sein Zweck liegt nicht darin, das jeweilige Gebäude rechtsverbindlich einer bestimmten Energieeffizienzklasse zuzuordnen, sondern lediglich darin, eine am Immobilienmarkt nützliche grobe Aussage zur energetischen Qualität des jeweiligen Gebäudes zu machen. Dementsprechend heißt es in § 79 Abs. 1 Satz 1 GEG ausdrücklich: „Energieausweise dienen ausschließlich der Information über die energetischen Eigenschaften eines Gebäudes und sollen einen überschlägigen Vergleich von Gebäuden ermöglichen.“ Ausgestellt werden die Ausweise von Personen verschiedener Berufsgruppen, welche die relativ allgemein gehaltenen energiebezogenen Qualifikationsanforderungen des § 88 GEG erfüllen müssen. Ausgewählt werden die Ausstellenden von den jeweiligen Eigentümerinnen und Eigentümern der Immobilie, wobei es in ihr Belieben gestellt ist, bei „Nichtgefallen“ einen weiteren Ausweis durch eine andere Person noch einmal ausstellen zu lassen und dann diesen zu verwenden.

In dieser Funktion sind die in den Energieausweisen vorgenommenen Einstufungen von vornherein ungeeignet, als Maßstäbe zur **Auslösung von Pflichten** zu energetischen Verbesserungen oder als Nachweis zur Einhaltung von energiebezogenen Pflichten zu dienen. Für diesen weitergehenden Zweck müsste der Energieausweis grundlegend umfunktioniert werden. Die Vorschriften des GEG müssten zur Herstellung von inhaltlicher Treffsicherheit, Transparenz und Nachprüfbarkeit in einiger Hinsicht **verbessert** werden (z.B. durch Pflicht zur Vor-Ort-Begehung, Aufbewahrungspflichten der Eigentümerinnen und Eigentümer für die Berechnungsdokumente⁸², Offenlegung gegenüber allen die Räume Nutzenden, behördliche Stichprobenkontrollen für die Richtigkeit – nicht zur Kontrolle der Ausweiserstellenden, sondern der Korrektheit der Aussagen⁸³ – sowie Sanktionen gegenüber den Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern für den Fall der Verwendung inhaltlich unrichtiger Ausweise).⁸⁴ Doch es fragt sich, ob selbst das ausreichen würde, um mit ihren inhaltlichen Aussagen des Ausweises Grundrechtseingriffe begründen zu können.

Eine derartige Funktionserweiterung stößt an durch das Grundgesetz vorgegebene Grenzen. Denn nach dem in Art. 33 Abs. 4 GG geregelten, auf das Demokratiegebot zurückgeführten⁸⁵ so genannten hoheitlichen Funktionsvorbehalt gilt: „Die Ausübung **hoheitsrechtlicher Befugnisse** ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“ (also Beamt*innen). Hiervon dürfen in begründeten Fällen durch oder aufgrund Gesetzes⁸⁶ zwar Ausnahmen gemacht werden.⁸⁷ Solche Ausnahmen setzen aber neben der ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage voraus, dass die betreffenden Personen im Wege der **Beleihung** mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet werden.⁸⁸

⁸² Aktuell existiert nur eine lediglich zweijährige Aufbewahrungspflicht für die Ausstellenden, jedoch keine für die Eigentümerinnen und Eigentümer, obwohl die Ausweise 10 Jahre lang benutzt werden dürfen.

⁸³ Zu beachten ist: Das Stichprobenkontrollsystem der §§ 98-101 GEG dient nur der Kontrolle der Ausweiserstellenden, nicht der Kontrolle der Einhaltung von materiellen Anforderungen an das Gebäude.

⁸⁴ Siehe zum Ganzen die Kritik und Anregungen aus dem Kreis der Vollzugsbehörden in: Klinski et.al., Vollzugskonzepte und Einbeziehung Dritter im Gesetzesvollzug beim Klimaschutzrecht im Gebäudebereich, UBA Texte 37/2020, S. 71 ff. Siehe: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/vollzugskonzepte-einbeziehung-dritter-im>

⁸⁵ Der dahinterstehende Grundgedanke ist: Grundrechtseinschränkungen bedürfen einer demokratischen Legitimation. Sie dürfen daher nur von den Stellen ausgesprochen werden, denen in der Demokratie Hoheitsfunktionen zugesprochen werden. Private sind hierzu grundsätzlich nicht befugt. Eine entsprechende Befugnis kann ihnen jedoch mit besonderer Begründung verliehen werden.

⁸⁶ Das folgt aus dem „Wesentlichkeitsprinzip“. Siehe dazu BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 (Kalkar) = BVerfGE 49, 89, 126; vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 71 m.w.N.

⁸⁷ Eingehend BVerfG, Urt. v. 18.01.2012 – 2 BvR 133/10 (Maßregelvollzug) = BVerfGE 130, 76 (110 ff.) m.w.N.

⁸⁸ Vgl. BVerfG, Urt. v. 26.08.2010 – 3 C 35/09 (Voraussetzungen für Beleihung), NVwZ 2011, 368, Rn. 16 ff.

Von einer Entscheidung mit hoheitlichem Charakter ist auszugehen, wenn die Entscheidung **grundrechtsbedeutsame Rechtswirkungen** auslöst – also Rechtsfolgen, die Private nicht untereinander festlegen dürfen.⁸⁹ Um die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse handelt es sich nach der Rechtsprechung des BVerfG „jedenfalls, wenn Befugnisse zum Grundrechtseingriff im engeren Sinne ausgeübt werden, die öffentliche Gewalt also durch Befehl oder Zwang unmittelbar beschränkend auf grundrechtlich geschützte Freiheiten einwirkt.“⁹⁰ Solche Entscheidungen sind mit Hoheitsbefugnissen ausgestatteten Stellen vorbehalten. Da das GEG die Zuordnung zu den Energieeffizienzklassen unmittelbar mit den Eintragungen in den Energieausweisen verknüpft, könnte es sein, dass diese selbst den Charakter hoheitlicher Entscheidungen erhalten, sofern sie grundrechtlich bedeutsame Rechtsfolgen auslösten – wie etwa energetische Sanierungspflichten. Denn die verbindliche **(Vor-) Entscheidung über die Klassenzuordnung** würde im Einzelfall faktisch an die den Energieausweis erstellenden Personen delegiert.

Anders wäre das, wenn sich an die Einstufungen im Energieausweis in einem zweiten Schritt **behördliche Prüfungen** anschließen, bei denen es der Behörde obliegen würde, die (richtige) Zuordnung zu den Energieeffizienzklassen nachzuprüfen und über die Zuordnung ggf. unter Berücksichtigung der Energieausweise verbindlich zu entscheiden. Das würde aber einen Verwaltungsaufwand erheblichen Ausmaßes erfordern. Möglicherweise könnte dem Problem auch mit einer relativ breit und zugleich tief angelegten behördlichen Stichprobenkontrolle und scharfen Sanktionen bei unrichtigen Ausweisen begegnet werden, sodass die Täuschungsgefahr auf ein Minimum reduziert würde. Aber auch das würde einen hohen Aufwand bei den zuständigen Behörden mit sich bringen. Zudem bliebe auch hier eine Restunsicherheit, ob das in Ansehung der Rechtsprechung zum Funktionsvorbehalt ausreichen würde.

Nach dem bisherigen Konzept der Energieausweise soll ein **Verwaltungsaufwand** gerade vermieden werden. Danach handelt es sich bewusst nicht um hoheitliche Entscheidungen, denn die Ausweise sind ein rein marktbezogenes Informationsinstrument. In dieser Funktion reicht es aus, ihre Ausstellung beliebigen nach Maßgabe von § 88 GEG qualifizierten Personen zu überlassen und die Auswahl der Ausstellungspersonen den jeweiligen Eigentümerinnen und Eigentümern der betreffenden Immobilien zu überantworten, obwohl diese selbst ein wirtschaftliches Interesse an möglichst günstigen Darstellungen im Energieausweis haben.

Für die ggf. neu hinzukommende Funktion, die energetische Gebäudequalität mit Wirkung gegen den Staat verbindlich festzustellen, ist jedenfalls das **bisherige Konzept ungeeignet**. Denn damit würde eine Entscheidung, die an sich hoheitlichen Stellen vorbehalten ist – die rechtsverbindliche Feststellung, welcher Energieeffizienzkategorie das einzelne Gebäude zuzuordnen ist – einer privat handelnden Person überlassen, die von den Adressatinnen und Adressaten der gesetzlichen Verpflichtung selbst ausgewählt wird und von diesen im Missfallensfalle sogar beliebig ausgetauscht werden kann. Behördlich korrigierbar wäre die Zuordnung nicht. Die Feststellung der Energieeffizienzkategorie und damit die (Vor-) Entscheidung darüber, ob eine energetische Sanierungspflicht besteht oder nicht, würde Privaten überantwortet, die in der Interessenssphäre der potenziellen Adressatinnen und Adressaten der Pflicht handeln. Diese würden in behördlicher Funktion agieren, ohne zu behördlichen Aufgaben (durch Beleihung) befugt worden zu sein.

⁸⁹ Vgl. Schoch, in: Schoch/Schneider, VwVfG (Werkstand: Grundwerk Juli 2020), § 1 Rn. 164 ff. m.w.N.

⁹⁰ BVerfG, Urt. v. 18.01.2012 - 2 BvR 133/10 (Maßregelvollzug) = BVerfGE 130, 76 (113) m.w.N.

Das Problem dürfte auch nicht durch „**Hochstufung**“ der zur Ausstellung von Energieausweisen berechtigten Personen zu **Beliehenen** gelöst werden können. Denn eine Beleihung setzt nicht nur eine gesetzliche Grundlage voraus, sondern auch die Zuteilung der Befugnis an bestimmte Rechtspersonen durch oder aufgrund Gesetzes.⁹¹ Es dürfte nicht möglich sein, einen „nach oben offenen“, nur allgemein umschriebenen, wie die nach § 88 GEG berechtigten Personen, generell und ohne Zuverlässigkeitsgewähr mit Hoheitsaufgaben auszustatten. Das dürfte auch mit dem Bestimmtheitsgebot nicht zu vereinbaren sein. Erforderlich sein dürfte entweder die Erteilung einer Befugnis an eine bestimmte Institution oder Organisation mit den von dieser beauftragten Sachverständigen (wie beispielsweise bei „TÜV“ oder „Dekra“ für die Hauptuntersuchung von Kfz) oder an bestimmte fachlich geeignete und als zuverlässig eingestufte Einzelpersonen, etwa im Wege eines die Befugnis aussprechenden Verwaltungsakts oder eines öffentlich-rechtlichen Vertrags.

4.5.3 Folgerungen für die Ausgestaltung des Instruments

In der Konsequenz führen die vorstehenden Betrachtungen zu der Erkenntnis, dass nicht unerhebliche Zweifel daran bestehen, ob die Energieausweise in der bisher vorliegenden oder auch einer verbesserten Gestalt eine ausreichend belastbare Grundlage dafür bieten können, einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff wie die **Auslösung einer Pflicht** zur Vornahme bestimmter energetischer Verbesserungen zu begründen.

Geringer ist die Problematik, soweit es – wie hier vorgesehen – nur darum geht, den Energieausweis als Mittel zum **Nachweis der Pflichterfüllung** zuzulassen. Da der Nachweis im Interesse der Adressatinnen und Adressaten der jeweiligen Pflicht steht, kann der Gesetzgeber insoweit großzügig sein und auch einen Nachweis als ausreichend annehmen, der verhältnismäßig große Ungenauigkeiten aufweist. Denn hier geht es nicht um die Auslösung eines Grundrechtseingriffs, sondern um die Feststellung der Pflichterfüllung, bei der sich Großzügigkeit seitens der Nachweisart im Hinblick auf den Grundrechtseingriff entlastend und nicht belastend auswirkt.

Im Hinblick auf die **Pflichtauslösung** lassen sich die betreffenden Probleme somit für das hier verfolgte Konzept, nach dem die **Pflicht unmittelbar durch Gesetz ausgelöst** wird, vermeiden. Dadurch steht das Konzept insoweit rechtlich auf der sicheren Seite. Bis zu dem Zeitpunkt, zu dem in einigen Jahren erstmals Nachweise erforderlich werden sollten, besteht zudem die Möglichkeit, die Konzeption des Energieausweises wesentlich zu verändern und so zu einer erhöhten Genauigkeit und Verlässlichkeit der Angaben zu kommen. Insbesondere erscheint es wichtig, dabei den Kreis der zur Ausstellung berechtigten Personen auf solche mit ausgewiesener und möglichst geprüfter einschlägiger energiebezogener Qualifikation zu begrenzen.⁹²

⁹¹ Vgl. Schoch, in: Schoch/Schneider, VwVfG (Werkstand: Grundwerk Juli 2020), § 1 Rn. 164 m.w.N.; BVerfG, Urt. v. 18.01.2012 - 2 BvR 133/10 (Maßregelvollzug) = BVerfGE 130, 76 (113) m.w.N.; BVerwG, Urt. v. 26.08.2010 - 3 C 35/09 (Voraussetzungen für Beleihung), NVwZ 2011, 368, Rn. 16 ff.

⁹² Eingehend zum Ganzen Klinski, Energiebezogene Qualifikation der Planerinnen und Planer für Gebäude, UBA Climate Change 14/2015. Siehe (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/energiebezogene-qualifikation-der-planerinnen>

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass sich der Konflikt mit dem hoheitlichen Funktionsvorbehalt nicht stellen würde, wenn die **Einstufung der Energieeffizienzklassen** direkt aus den **Rohdaten des Wärmeenergieverbrauchs** in einem bestimmten zurückliegenden mehrjährigen Zeitraum abgeleitet würde. An sich ist dies auch im GEG so vorgesehen, denn § 86 Abs. 2 GEG bestimmt: „Die Energieeffizienzklassen gem. Anlage 10 ergeben sich unmittelbar aus dem Endenergieverbrauch oder Endenergiebedarf.“ Die Regelung erweist sich auf den zweiten Blick jedoch weniger eindeutig, als sie zunächst scheint:

Die Energieeffizienzklasse richtet sich gemäß Anlage 10 des GEG nach der Endenergie, bemessen in „Kilowattstunden pro Quadratmeter Gebäudenutzfläche und Jahr“. Für die einzelnen Parameter des Energieverbrauchs, der Gebäudenutzfläche und des Bezugszeitraumes bestehen insoweit jedoch Unsicherheiten, teils auch Beeinflussungsmöglichkeiten. Die zu berücksichtigende Gebäudenutzfläche ist zwar in § 3 Abs. 1 Nr. 10 GEG für sich genommen klar definiert⁹³, doch gibt es jedenfalls bei vielen älteren Bestandsgebäuden dazu kein Dokument, in dem diese verbindlich fixiert ist (was sich ggf. ändern ließe). Gravierender erscheinen demgegenüber die Unsicherheiten hinsichtlich der Verbrauchsdaten und des Bezugszeitraumes. Maßgeblich ist insofern § 82 Abs. 4 GEG, dessen Wortlaut die Probleme erkennen lässt:

„(4) Zur Ermittlung des Energieverbrauchs sind die folgenden Verbrauchsdaten zu verwenden:

1. Verbrauchsdaten aus Abrechnungen von Heizkosten nach der Verordnung über Heizkostenabrechnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3250) für das gesamte Gebäude,
2. andere geeignete Verbrauchsdaten, insbesondere Abrechnungen von Energielieferanten oder sachgerecht durchgeführte Verbrauchsmessungen, oder
3. eine Kombination von Verbrauchsdaten nach den Nummern 1 und 2.

Den zu verwendenden Verbrauchsdaten sind mindestens die Abrechnungen aus einem zusammenhängenden Zeitraum von 36 Monaten zugrunde zu legen, der die jüngste Abrechnungsperiode einschließt, deren Ende nicht mehr als 18 Monate zurückliegen darf. Bei der Ermittlung nach Satz 2 sind längere Leerstände rechnerisch angemessen zu berücksichtigen. Der maßgebliche Energieverbrauch ist der durchschnittliche Verbrauch in dem zugrunde gelegten Zeitraum.“

Die in die Berechnung einzustellenden Verbrauchsdaten sind demnach nur zum Teil eindeutig bestimmt. Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere bei Beheizung des Gebäudes mit flüssigen Brennstoffen, die in Tanks gelagert werden, sodass die Belieferung und der Verbrauch zeitlich auseinanderfallen. Ein weiteres Problem ergibt sich aus dem Bezugszeitraum der vorangegangenen drei Jahre insoweit, als es darauf ankommt, zu welchem Zeitpunkt die Energieeffizienzklasse festgestellt wird. Auch dazu fehlt im GEG eine Festlegung. Je nachdem, wann die Feststellung erfolgt, kann sich jedoch eine Verschiebung der Energieeffizienzklasse ergeben.⁹⁴

⁹³ „Gebäudenutzfläche“ ist danach die Nutzfläche eines Wohngebäudes nach DIN V 18599: 2018-09, die beheizt oder gekühlt wird.

⁹⁴ Dieses Problem stellt sich auch für die Energieausweise. Die Angaben der Effizienzklassen in den Energieausweisen sind für verschiedene Gebäude nur vergleichbar, wenn die jeweiligen Bezugszeiträume der Berechnung übereinstimmen. Die Energieausweise haben (bisher) eine Gültigkeitsdauer von 10 Jahren, sodass sich erhebliche Unterschiede zwischen den jeweiligen Gebäuden ergeben können.

Im GEG fehlt eine ausdrückliche Bestimmung darüber, wer die Energieeffizienzklasse verbindlich feststellt. Die einzige Stelle, an der die Energieeffizienzklasse ausgewiesen wird, ist nach dem Regelungskonzept des GEG der Energieausweis. Dadurch erhält der Energieausweis faktisch eine Funktion, die er rechtlich an sich gar nicht hat: die Energieeffizienzklasse festzustellen. Die den Energieausweis erstellenden Personen, die von den Gebäudeeigentümer*innen aus einem sehr großen Kreis unterschiedlich qualifizierter Personen selbst ausgewählt werden, erhalten hierüber faktisch die Entscheidungsmacht (Feststellungsmacht). Weil diese jedoch nicht mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind, ist es rechtlich nicht möglich, an deren Feststellungen öffentlich-rechtliche Pflichten zu knüpfen. Da sich aus den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften aus sich heraus ebenfalls nicht eindeutig ableiten lässt, welche Energieeffizienzklasse das einzelne Gebäude hat, bestehen für die derzeitige Rechtslage zumindest Unsicherheiten, ob für die Pflichtauslösung unmittelbar § 86 in Verbindung mit Anlage 10 GEG zugrunde gelegt werden könnte.

Zu betonen ist aber, dass sich diese Problematik durch Änderungen des Gesetzes ausräumen ließe – entweder indem die Feststellung der Effizienzklasse (oder auch einzelner dafür entscheidender Parameter) durch hoheitlich betraute Stellen erfolgt oder indem die gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der Genauigkeit und der Verlässlichkeit nachgebessert werden. Wichtig dürfte insoweit insbesondere sein, hinsichtlich der maßgebenden Verbrauchsdaten einheitliche und relativ aktuelle Bezugszeiträume festzulegen, sodass eine bessere Vergleichbarkeit der verschiedenen Gebäude miteinander hergestellt werden kann. Abgeschwächt wird die Problematik im Übrigen auch dadurch, dass ohnehin in gewissem Umfang typisiert und pauschaliert werden muss. Sofern die Vergleichbarkeit der Gebäude untereinander weitgehend sichergestellt werden kann, erscheint es daher im Ergebnis durchaus möglich, Pflichtregelungen unmittelbar an die Energieverbrauchsdaten zu knüpfen – jedoch nicht an den von nicht hoheitlich autorisierten Personen ausgestellten Energieausweis, der die Einstufung in Energieeffizienzklassen allenfalls dokumentieren, aber nicht festlegen kann.

4.6 Zur Ausgestaltung des Vollzugs

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Vollzugs haben bereits die voranstehenden Ausführungen einige Vorklärungen gebracht. Es ist insbesondere deutlich geworden, dass die Energieausweise in ihren bisher vorgesehenen Gestaltungen nicht bzw. nur bedingt als Nachweisinstrumente geeignet sind. Da die Nachweise erst bezogen auf den jeweiligen Zielzeitpunkt für die Einhaltung der Mindeststandards erbracht werden müssen, besteht aber genügend zeitlicher Spielraum, um die Energieausweise auf die neuen Anforderungen zuzuschneiden oder hierfür ein neues Nachweisinstrument zu entwickeln.

Die Ausgestaltung des Nachweisinstruments, auf die sogleich noch einmal etwas näher eingegangen werden soll, ist aber nicht der einzige zu klärende Aspekt des Vollzugs. Zu unterscheiden sind bei auf Zielzeitpunkte abstellenden Mindestvorgaben drei Phasen bzw. Aufgabenbereiche des Vollzugs:

- Zum ersten geht es um den vorangehenden Zeitraum, in dem die Adressaten der Pflicht ggf. die investiven Maßnahmen auswählen, vorbereiten und durchführen müssen. Hier stellt sich die Frage, wie die Pflichtadressaten auf diese Aufgabe aufmerksam gemacht werden und wer (welche Stellen) dabei tätig werden soll/muss.
- Zum anderen ist zu erörtern, auf welche Weise die Pflichteinhaltung später nachgeprüft wird. In diesem Kontext spielt dann unter anderem die Frage eine Rolle, welches Nachweisinstrument eingesetzt wird.

- Gesondert ist außerdem zu klären, wie auf Verstöße reagiert wird, womit insbesondere die Frage angesprochen ist, welche Sanktionen es geben sollte (wobei auch andersartige Reaktionen wie die Pflicht zur Zahlung einer Ersatzabgabe in Betracht kommen, siehe unten, 5.4).

Für die Ausgestaltung des Vollzugs können vorliegend noch keine ausgearbeiteten Vorschläge unterbreitet werden. Die Überlegungen dazu sind sachgerecht erst abschließbar, wenn sich die inhaltliche Ausgestaltung weitgehend absehen lässt und auch geklärt ist, welche Anreiz- und Flexibilisierungsinstrumente eingesetzt werden (siehe dazu unten, Kapitel 5). An dieser Stelle können vorerst nur einige grundlegende Hinweise zum Vollzug gegeben werden, welche die Grundlage für vertiefende Diskussionen an anderer Stelle sein können.

Eine grundlegende Frage für alle Phasen bzw. Aufgabenbereiche des Vollzugs richtet sich darauf, welche Bedeutung dabei einerseits Behörden und andererseits Privaten zukommen soll, wobei auf privater Seite wiederum die Betroffenen selbst, die für sie tätigen Unternehmen und ggf. Sachverständige eine Rolle spielen können. Hierfür sind unterschiedliche Konzepte vorstellbar.⁹⁵ Sachlicher Ausgangspunkt muss dabei zum einen das Ziel sein, eine wirksame Umsetzung des Instruments sicherzustellen, zum anderen das Interesse daran, dies auf möglichst wenig aufwändige und wenig belastende Weise zu erreichen. Hinsichtlich des Aufwands ist wiederum zwischen dem behördlichen und dem privaten Aufwand zu unterscheiden, der sich ggf. auch in unterschiedlichen Kosten widerspiegelt.

Angesichts einerseits der großen (Klima-) politischen Bedeutung und andererseits der mit den Anforderungen verbundenen erheblichen grundrechtsbelastenden Wirkungen spricht viel dafür, den Vollzug sicherer und dichter auszugestalten, als es in den vergangenen Jahren beim Energieeinsparrecht üblich war. Insbesondere erscheint es nicht ausreichend, hinsichtlich der Einhaltung von Anforderungen bei Bestandsgebäuden, weitgehend auf das im Energieeinsparrecht eingeführte und vom GEG übernommene Konzept der „Unternehmererklärungen“ zu setzen, nach dem die Einhaltung der Anforderungen von den Firmen oder Planungspersonen für sich selbst zu erklären ist, es aber weder zu einer Regelkontrolle durch Behörden noch zu Stichprobenkontrollen kommt. Ein grundlegendes Ausgangsproblem liegt insofern darin, dass in den Behörden vor Ort bisher kaum personeller Fach- und Sachverstand in Bezug auf energetische Gebäudestandards aufgebaut wurde. Einige Länder entwickelten daher Systeme der Kontrolle durch Sachverständige, andere setzten auf eine Verknüpfung mit baurechtlichen Anforderungen und wiederum andere verzichteten weitgehend auf eine Einhaltungskontrolle – auch bei den Neubauten.⁹⁶

⁹⁵ Eingehend Klinski et.al., Vollzugskonzepte und Einbeziehung Dritter im Gesetzesvollzug beim Klimaschutzrecht im Gebäudebereich, UBA Texte 37/2020, S. 30 ff. Siehe (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/vollzugskonzepte-einbeziehung-dritter-im>

⁹⁶ Eingehend Klinski et.al., Vollzugskonzepte und Einbeziehung Dritter im Gesetzesvollzug beim Klimaschutzrecht im Gebäudebereich, UBA Texte 37/2020, S. 30 ff. Siehe (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/vollzugskonzepte-einbeziehung-dritter-im>

An der nur schwach ausgeformten öffentlichen Kontrolle der Pflichteinhaltung im Bereich der energetischen Gebäudeanforderungen kann aus der Sicht der Projektbeteiligten nicht festgehalten werden. Erforderlich erscheint ein Mindestmaß an behördlicher Kontrolle – sei es durch Registrierung der Gebäudedaten, durch Anzeigepflichten für bestimmte Änderungen/Maßnahmen an Gebäuden, durch Stichproben in Einzelfällen oder durch Regelkontrollen. Über die Einzelheiten kann viel diskutiert werden. Wichtig ist dabei auch, stets die Wechselwirkungen mit etwaigen Sanktionen im Blick zu haben (etwa: wo die Sanktion scharf ist, kann die Anzahl der Kontrollen reduziert werden – und umgekehrt). Entsprechendes gilt für den Fall des Einsatzes von flankierenden Instrumenten (siehe unten, 5). Zu klären ist auch, welche Aufgaben sinnvollerweise und welchen Voraussetzungen an private Sachverständige delegiert werden können/sollen. Je nachdem können sich die behördlichen Aufgaben auf weniger Aufgaben und/oder auf eine übergeordnete Steuerung und Überwachung verlagern. Auch die Qualifikationsanforderungen für die jeweils tätigen Sachverständigen und für die Energieausweise ausstellenden Personen sind in den Blick zu nehmen.

Für die Kontrollphase steht darüber hinaus insbesondere die Frage nach dem geeigneten Nachweisinstrument im Raum (siehe bereits oben, 4.5, insb. 4.5.3). Da der Gesetzgeber insofern über einen großen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum verfügt, kann insoweit auch mit Energieausweisen operiert werden. Diese müssen jedoch in vielerlei Hinsicht verbessert werden, um die energetischen Qualitäten zuverlässiger abzubilden.⁹⁷

In der Hinführungs- und Vorbereitungsphase wird es wichtig sein, die Eigentümerinnen und Eigentümer der Gebäude auf ihre Pflichten aufmerksam zu machen. Insofern kommt bei mit fossilen Heizungen ausgestatteten Gebäuden die Betrauung etwa der bevollmächtigten Bezirksschornsteinfeger*innen in Betracht, aber auch die Information durch die lokal zuständigen Behörden. Hierzu müssen die Informationspflichten genauer festgelegt werden.

Speziell zur Frage der behördlichen Zuständigkeit sei aus rechtlicher Sicht ergänzt, dass diese nach der Regelbestimmung des Art. 83 GG grundsätzlich bei den Ländern liegt. Hiervon kann, soweit es im Grundgesetz vorgesehen oder zugelassen ist, auch abgewichen werden (siehe insb. Art. 87 Abs. 3 GG). Da der Bund aber nicht über eigene auf örtlicher Ebene tätige Behörden verfügt, erscheint eine Wahrnehmung dieser Möglichkeit allenfalls für den Aufbau eines bundesweiten Registers zur energetischen Gebäudequalität realistisch denkbar. Aber auch das ist nicht zwingend, denn es ist sachlich nicht ersichtlich, warum die Länder diese Aufgabe nicht übernehmen sollten.

Zu beachten ist rechtlich außerdem, dass der Bund den Kommunen keine neuen Aufgaben übertragen darf (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG). Die Festlegung der behördlichen Zuständigkeit obliegt daher dem jeweiligen Bundesland. Möglich erscheint allenfalls eine bundesrechtliche Auffangklausel zur Zuständigkeit, nach der eine bestimmte Landesbehörde zuständig ist, soweit das Land nichts Abweichendes bestimmt.

⁹⁷ Hierzu bietet sich eine genauere Betrachtung an anderer Stelle an. Hinweise dazu finden sich z.B. in Klinski et.al., Vollzugskonzepte und Einbeziehung Dritter im Gesetzesvollzug beim Klimaschutzrecht im Gebäudebereich, UBA Texte 37/2020, S. 71 ff. Siehe: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/vollzugskonzepte-einbeziehung-dritter-im>

5 Anreiz- und Flexibilitätsmechanismen

Die nachfolgenden Unterkapitel beschreiben verschiedene mögliche Anreiz- und Flexibilitätsmechanismen, die dazu beitragen können, die Pflichterfüllung für Gebäudeeigentümer*innen zu erleichtern und somit die Akzeptanz für das Instrument zu steigern und soziale Härten zu vermeiden. In Kapitel 5.1 wird die Kombination der Verpflichtungen mit einem Anspruch auf Förderung betrachtet. Kapitel 5.2 untersucht einen kombinierten Ansatz, in dem Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer zwischen der Pflichterfüllung durch Nachweis der Effizienzklasse und durch Umsetzung von Einzelmaßnahmen wählen können. Kapitel 5.3 betrachtet eine Option zur zeitlichen Flexibilisierung der Umsetzung. In Kapitel 5.4 wird die Einführung einer Ausgleichsabgabe bei Nichterfüllung betrachtet. Die Möglichkeiten einer Einführung von handelbaren Zertifikaten werden in Kapitel 5.5 diskutiert. Abschließend betrachtet Kapitel 5.6 die Option einer Anreizverstärkung durch die Berücksichtigung der energetischen Qualität in der Heizkostenverteilung zwischen Mietenden und Vermietenden.

5.1 Kombination mit Förderanspruch

Charakteristika des Ansatzes:

Um die Belastungen aus der Investitionshürde für die betroffenen Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer zu senken, im Mietbereich auch um die ggf. erforderlichen Mieterhöhungen auf einem sozial angemessenen Niveau zu halten, drängt es sich auf, die Verpflichtung durch die Vergabe von Fördermitteln zu flankieren. Hier kann auf ganz unterschiedliche Weise vorgegangen werden – je nachdem, was genau mit der ergänzenden Förderung gewollt ist. Hierfür einige (nicht abschließende) Beispiele:

- Die Förderhöhe kann danach differenziert werden, zu welchem Zeitpunkt die jeweiligen Maßnahmen starten oder abgeschlossen sind. Eine zeitliche Staffelung mit einer höheren Förderung bei frühzeitiger Vornahme kann einen Zusatzanreiz bringen, der sich klimapolitisch positiv auswirkt.
- Differenzierungen sind zwischen den verschiedenen Gebäudetypen nach ihrer Bauweise möglich.
- Die unterschiedlichen Gebäudezwecke können gezielt adressiert werden (grob: Wohngebäude – Nichtwohngebäude, feiner: mit innerer Differenzierung).
- Im Wohnbereich kann die Förderung unterschiedlich auf vermietete, im selbstgenutzten Eigentum und im Wohneigentum stehende Gebäude zugeschnitten werden.
- Möglich sind auch sozial und regional spezifizierte Förderungen, um z.B. sozialpolitisch problematische Gebiete besser adressieren zu können.
- Möglich ist auch die Umsetzung durch unterschiedliche Förderinstrumente – von Zuschüssen und Zinsvergünstigungen bis hin zu steuerlichen Begünstigungen.
- Die Förderung kann auch mit neuen Instrumenten operieren, mit denen gezielt spezifische Durchführungshemmnisse und Motivationsprobleme überwunden werden können. Sinnvoll kann es z.B. sein, einen öffentlichen Kreditsicherungsfonds einzurichten, der mit Bürgschaftsfunktion einspringt, um aus der Sicht der Banken nicht ausreichend kreditwürdigen Eigentümerinnen und Eigentümern die Investitionen zu ermöglichen. Das ist oftmals ein zentrales Problem. Weitergehend könnte erwogen werden, dies zu einem breit

anzuwendenden System zu machen, mit dessen Hilfe die hemmende Bankenpraxis beendet werden kann, Darlehen nur gegen Eintragung einer Grundschuld in das Grundbuch zu gewähren.

Eine zentrale Frage für die Ausgestaltung der Förderung ist, ob auf den Erhalt (ggf. unter bestimmten Voraussetzungen) ein Rechtsanspruch besteht oder nicht. In der bisherigen Praxis gibt es Förderansprüche nur im Einkommensteuerrecht für selbst nutzende Eigentümerinnen und Eigentümer. Denkbar wäre, Rechtsansprüche etwa auch für bestimmte Fördertatbestände der BEG vorzusehen. Für den Mietbereich könnte flankierend geregelt werden, dass eine Pflicht zur Inanspruchnahme von gesetzlich geregelter Förderung besteht, sodass sichergestellt werden kann, dass der aus dem Mietverhältnis zu erwirtschaftende Refinanzierungsanteil für die Investition entsprechend gemindert wird.⁹⁸

Bewertung:

a) Wirkungen

Die Wirkung des Mindeststandards auf die Einsparungen von Energie und CO₂-Emissionen bleibt von der Kombination mit Förderansprüchen unberührt. Gleichzeitig zeigt sich eine deutliche Wirkung auf die Akzeptanz und Sozialverträglichkeit von Mindeststandards.

Durch die Schaffung von gesetzlichen Förderansprüchen kann die Förderung, unabhängig von Haushaltsschwankungen, gewährt und die Planbarkeit von energetischen Investitionen erheblich verbessert werden. Konkret kann für Pflichtmaßnahmen z.B. eine Förderung vorgesehen werden, um die Akzeptanz der Klimaschutzstrategie im Gebäudebereich zu erhöhen, um generell die Belastungen der Eigentümerinnen und Eigentümer zu mindern oder speziell, um eine Gefährdung der sozialen Balance im Mietsektor zu vermeiden oder um negative Auswirkungen auf Städtebau oder Sozialstruktur entgegenzuwirken.

b) Rechtliche Realisierbarkeit

Das Instrument der ergänzenden Förderung ist in allen Varianten grundsätzlich realisierbar, soweit dabei die Vorgaben der insoweit einschlägigen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (insb. zur Gesetzgebungs- und Ausgabenkompetenz) eingehalten werden, im Übrigen bei allen Differenzierungen der Gleichheitsgrundsatz mit seinem insoweit sehr wichtigen Folgerichtigkeitsgebot beachtet wird (siehe oben, 4.4). In finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht ist insbesondere zu beachten, dass die Einführung neuer steuerlicher oder nichtsteuerlicher Abgaben, insbesondere Sonderabgaben, für die Erwirtschaftung der ggf. benötigten staatlichen Einnahmen nicht beliebig möglich sind.⁹⁹ Das muss hier aber nicht vertieft werden. Ungeachtet dessen kann hier grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass genügend staatliche Mittel bereitgestellt werden können, da hierfür im Zweifel jedenfalls Steuereinnahmen (z.B. aus der Energiesteuer oder der Einkommensteuer) sowie insbesondere die überwiegend aus den Emissionshandelseinnahmen stammenden Mittel des Energie- und Klimafonds zur Verfügung stehen.

⁹⁸ Modelle ifeu, Deutsche Wohnen; siehe auch Weiß et al. (2021): Energetische Sanierungen in Milieuschutzgebieten. Empfehlungen zur Umsetzung ambitionierter Klimaschutzmaßnahmen in den Sozialen Erhaltungsgebieten in Berlin, Urbane Wärmewende, Arbeitspapier 2, Berlin, wonach in Milieuschutzgebieten die Genehmigung von Baumaßnahmen de facto unter der Bedingung der Inanspruchnahme öffentlicher Förderung steht, um eine Erhöhung der Mietkosten und der dadurch ausgelösten Verdrängungsgefahr auszuschließen.

⁹⁹ Eingehend Klinski/Keimeyer, NVwZ 2019, 1465 ff.

Fraglich könnte auf den ersten Blick sein, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen die Einführung von Rechtsansprüchen auf Fördermittel zulässig ist. Denn das bisherige Recht sieht solche (jedenfalls außerhalb des Steuerrechts sowie spezieller Fördermechanismen auf Grundlage von Gesetzen wie dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) oder dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG)) nicht vor – wobei dem offenbar die verbreitete Annahme zugrunde liegt, der haushaltsrechtliche Subsidiaritätsgrundsatz stehe dem entgegen. In Klinski (2022)¹⁰⁰ wird allerdings gezeigt, dass dies ein Trugschluss ist.

Bei der Gewähr von Fördermitteln aus öffentlichen Haushalten darf aufgrund übergeordneten Haushaltsrechts die Gewähr von Fördermitteln nur vorgesehen werden und erfolgen, soweit die fördermittelgebende Stelle an den betreffenden Maßnahmen „ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“ (Subsidiaritätsprinzip, siehe § 14 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG)¹⁰¹ sowie wortgleich § 23 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)¹⁰²). Dieser Grundsatz gilt uneingeschränkt für den Bereich gesetzlich unregelter Förderung, im Bereich gesetzlich ausdrücklich vorgesehener Förderung jedoch nicht (bzw. nur, wenn das jeweilige Fachgesetz dies vorsieht oder wenn über die Förderung im Ermessenswege entschieden wird – nicht aber bei einem Rechtsanspruch). Daher ist zu unterscheiden:

(1) Rechtslage bei gesetzlich nicht geregelter Förderung

Das Subsidiaritätsprinzip erfordert bei Vorliegen gesetzlicher Verpflichtungen zu einer bestimmten Maßnahme eine genaue Differenzierung zwischen den Zwecken („Interessen“), die einerseits mit der Verpflichtung und andererseits mit der Förderung verbunden werden. Soweit diese nicht vollständig übereinstimmen, bestehen Spielräume für eine ergänzende Förderung.

Somit lässt sich schließen, dass die Gewähr von Fördermitteln in Bereichen, in denen an sich in die gleiche Richtung gehende gesetzliche Verpflichtungen bestehen, in bestimmten Konstellationen durchaus mit dem haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip zu vereinbaren sein kann. Davon ist auszugehen, wenn und soweit mit der Förderung spezifische Interessen verfolgt werden, die über die Pflichterfüllung hinausgehen oder von dieser abweichen. Dabei kann es ebenso um ein „Mehr“ in quantitativer Hinsicht (z.B. größere Realisierungsmenge, frühzeitigere Realisierung) wie im Hinblick auf qualitative Kriterien gehen (wie zur Art und zur Auswahl der Maßnahmen, zur technischen Ausführung, zu Emissionsminderungs- oder Effizienzstandards usw.). Ein anderer weitergehender Förderzweck kann darin liegen, die Inanspruchnahme von Ausnahmen oder Befreiungen zu vermeiden. Denn soweit solche gesetzlich vorgesehen sind, existiert für die betreffenden Maßnahmen im Einzelfall keine der Förderung entgegenstehende Verpflichtung. Weitere sehr bedeutsame, eigenständig unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips verfolgbare Förderzwecke können etwa dahingehen, die Folgewirkungen auf andere gesellschaftliche Bereiche (z.B. den Wohnungsmietsektor oder die städtebaulichen Strukturen) abzumildern. Aber auch das wirtschaftspolitische Interesse, die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer nicht zu sehr zu belasten, kann ein eigenständiges „Interesse“ an der Förderung begründen, welches ohne die Förderung „nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“.

¹⁰⁰ Klinski (2022), Zur Zulässigkeit öffentlicher Förderung im Bereich ordnungsrechtlicher Pflichten.

¹⁰¹ Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

¹⁰² Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 212 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

Nicht möglich ist innerhalb der haushaltsrechtlichen Vorgaben indessen die Schaffung von vollwertigen Rechtsansprüchen auf Förderung, denn damit würde es im Ernstfall dazu kommen können, dass Geld ausgezahlt werden muss, obwohl die dafür vorgesehenen Haushaltsmittel erschöpft sind. Die Bereitstellung von Haushaltsmitteln ist jedoch dem Gesetzgeber des Haushalts vorbehalten, der darüber Jahr für Jahr entscheidet.

(2) Rechtslage bei gesetzlich geregelter Förderung

Dem (Sach-) Gesetzgeber steht es seinerseits allerdings frei, Rechtsansprüche zu schaffen, die auch über mehrere Haushaltsperioden hinweg zu erfüllen sind und für die notfalls auf Reserven zurückgegriffen werden muss. So liegt es in weiten Bereichen der Sozialverwaltung, in denen selbstverständlich mit haushaltsunabhängigen Rechtsansprüchen operiert wird (vom sog. Hartz IV über das Wohngeld bis zum BAföG). Für die Unterstützung der „Wärmewende“ durch Fördermittel für die energetische Gebäudesanierung gilt nichts anderes. Soweit der Bundesgesetzgeber sich auf eine ausreichende Sachgesetzgebungskompetenz stützen kann (hier: Recht der Luftreinhaltung/Klimaschutz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG und Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), steht es ihm frei, unabhängig vom haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip Rechtsansprüche auf den Erhalt von Fördermitteln für Maßnahmen zu schaffen, zu deren Vornahme eine gesetzliche Verpflichtung besteht. Denn das Subsidiaritätsprinzip gilt nur für die Aufstellung und Ausführung der öffentlichen Haushalte, nicht für die der Haushaltswirtschaft vorgelagerte Sachgesetzgebung. Der (Sach-) Gesetzgeber kann davon insbesondere Gebrauch machen, um die finanziellen Belastungswirkungen von Pflichtmaßnahmen abzumildern. Der haushaltsrechtliche Subsidiaritätsgrundsatz steht dem nicht entgegen. Dieser ist im Falle gesetzlich geregelter Förderung lediglich zu beachten, soweit der die Geldmittel gewährenden Stelle bei der Ausführung der Förderregelungen ein Entscheidungsspielraum überlassen bleibt. Entsprechendes würde auch gelten, wenn ein Gesetz (wie es derzeit in den Förderbestimmungen des GEG geregelt ist) zum Ausdruck bringt, dass der haushaltsrechtliche Subsidiaritätsgrundsatz Anwendung finden soll.

Der Kombination von gesetzlichen Verpflichtungen mit ebenfalls auf gesetzlicher Ebene geregelten Förderansprüchen steht folglich weder Verfassungsrecht noch Haushaltsrecht entgegen. Förderansprüche können auf gesetzlicher Ebene im Rahmen der jeweiligen Kompetenzregelungen des Grundgesetzes¹⁰³ ohne weiteres geschaffen werden. Dafür reicht ein beliebiger politischer Grund. Dem Gesetzgeber steht insoweit ein sehr breiter Gestaltungsspielraum zu.

¹⁰³ Der Bund ist daran gehindert, dies im Rahmen des landesrechtlichen Kompetenzbereichs zu tun. Maßgebend sind ggf. begrenzend die Bestimmungen zur Gesetzgebungskompetenz (insb. der Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG) und außerdem die kompetenzrechtlichen Bestimmungen zur Verwendung von Haushaltseinnahmen (insb. Art. 104a, 104b GG).

(3) Rechtslage nach EU-Beihilferecht

Sofern es sich bei der Förderung um eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV handelt, muss diese ferner mit dem EU-Binnenmarkt vereinbar sein und grundsätzlich vorab bei der EU-Kommission notifiziert werden (Art. 108 AEUV). Die Kriterien richten sich nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV und werden in weiteren beihilferechtlichen Regelungen der Kommission, die in diesem Bereich ausschließlich zuständig ist, konkretisiert (AGVO¹⁰⁴, KUEBLL¹⁰⁵). Eine Beihilfe wird nach Maßgabe dieser Regelungen mit dem Binnenmarkt als vereinbar anerkannt, wenn sie u.a. einen Beitrag leistet zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse, erforderlich, geeignet und angemessen zur Erreichung dieses Ziels ist und einen Anreizeffekt auf den Beihilfeempfänger hat.

Bei der Prüfung der Zulässigkeit einer Beihilfe greift die Kommission auch auf Vorgaben des Unionsrechts zurück. Eine Beihilfe ist u.a. als unzulässig anzusehen, wenn sie zu der Einhaltung einer (konkreten) Unionsnorm dient. Nach den Kriterien der Kommission leistet die Beihilfe in dem Fall keinen Beitrag zur Erreichung eines gemeinsamen Interesses beziehungsweise ist nicht zur Zielerreichung geeignet, da dieses Interesse bereits durch die Unionsnorm gewahrt wird (Rn. 25, 42 KUEBLL). Die Beihilfe hat auch keinen Anreizeffekt, wenn ein Beihilfeempfänger EU-rechtlich ohnehin zur Durchführung einer Maßnahme verpflichtet wäre. Etwas anderes gilt lediglich, wenn die Beihilfe zur frühzeitigen Umsetzung einer Unionsnorm führt oder der Erfüllung einer nationalen Norm dient, die strenger oder ehrgeiziger als die entsprechende Unionsnorm ist (Rn. 32 KUEBLL).

Mithin ist eine Förderung möglicherweise aus beihilferechtlichen Gründen unzulässig, wenn sich der Standard, der mit der Förderung erreicht werden soll, direkt aus einer Unionsnorm, wie der EPBD, ergibt. Zu beachten ist jedoch, dass diese Einschränkung nicht greift, soweit es in der jeweiligen EU-Regelung nur um indikative Ziele oder Aufgabenzuweisungen an die Mitgliedstaaten geht – wie etwa die Pflicht sicherzustellen, dass bei grundlegender Renovierung von Gebäuden der national festgelegte Niedrigstenergiestandard eingehalten wird –, sondern um verbindliche Standards, die im EU-Recht selbst festgelegt sind. Solche befinden sich z.B. in den auf Grundlage der Ökodesign-Richtlinie ergangenen Verordnungen über (Zentral-) Heizanlagen (VO (EU) Nr. 813/2013) sowie über Warmwasserbereitungsanlagen (VO (EU) Nr. 814/2013). Die Ausreichung von Fördermitteln für den Einbau von Geräten, die dem dort festgelegten energetischen Mindeststandard entsprechen, wäre daher nicht zulässig.

Unklar ist, ob Fördermaßnahmen zur Einhaltung des Niedrigstenergiegebäudestandards mit dem Beihilferecht vereinbar sind. Die EPBD geht speziell bei Fördermaßnahmen zur Verbreitung des Niedrigstenergiegebäudestandards von der grundsätzlichen Möglichkeit ergänzender Förderung aus – wie sich an Art. 9 Abs. 3 der EPBD erkennen lässt, der diese Möglichkeit ausdrücklich erwähnt. Gleichwohl ergibt sich aus einer kürzlichen Änderung des Art. 38 AGVO, dass die Kommission nur von der beihilferechtlichen Vereinbarkeit von Investitionsbeihilfen in Gebäudeeffizienz ausgeht, wenn dadurch Primärenergieeinsparungen erreicht werden können, die mindestens 10 % über dem Schwellenwert für Anforderungen an Niedrigstenergiegebäude liegen. Die Kommission hat eine entsprechende Regelung in Rn. 139 der KUEBLL aufgenommen, was zeigt, dass die Kommission im Hinblick auf den Niedrigstenergiegebäudestandard von einem beihilferechtlich unionsrechtlichen Standard ausgeht, auch wenn dieser auf der mitgliedstaatlichen Ebene konkretisiert wird.

¹⁰⁴ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung), ABl. EU L 187, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (ABl. EU L 270, S. 39).
(EU) 2021/1237 der Kommission vom 23. Juli 2021

¹⁰⁵ Mitteilung der Kommission: Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (KUEBLL), ABl. EU C 80, S. 1.

Für Fördermaßnahmen zur Sanierung bestehender Gebäude ist außerdem zu berücksichtigen, dass seit Inkrafttreten der KUEBLL (dort Rn. 139) besondere materielle Vorgaben für die Vereinbarkeit von Beihilfen gelten. Hier kommt es nicht auf die Erfüllung einer nationalen oder einer Unionsnorm an, sondern darauf, dass die geförderten Maßnahmen zu einer Verringerung des Primärenergiebedarfs um mindestens 20 % gegenüber der Situation vor der Investition führt oder, im Fall einer schrittweisen Renovierung, zu einer entsprechenden Verbesserung um mindestens 30 % über einen Zeitraum von fünf Jahren. Im Falle von Maßnahmen, die die Installation oder den Austausch einer Art von Gebäudekomponenten vorsieht, muss eine Verringerung des Primärenergiebedarfs um mindestens 10 % erreicht werden.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass die beihilferechtlichen Restriktionen des EU-Rechts nur auf nationale Fördermaßnahmen Anwendung finden, bei denen es sich nach den Definitionskriterien des Art. 107 Abs. 1 AEUV um eine „Beihilfe“ handelt. Das ist u.a. dann nicht der Fall, wenn von einer nationalen Förderregelung keine spezifisch an Unternehmen gerichtete Begünstigungswirkungen ausgeht („selektive Wirkung“¹⁰⁶). Hieran anknüpfend hat die EU-Kommission das Förderprogramm der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen in einem Schreiben an die Bundesregierung nicht als Regelung mit Beihilfecharakter eingeordnet.¹⁰⁷ Dem liegt die Einschätzung zugrunde, dass die BEG-Förderung als eine Förderregelung „allgemeiner Art“ konzipiert ist, welcher die für Beihilfen charakteristische „selektive“ Begünstigungswirkung für bestimmte Unternehmen fehlt.¹⁰⁸ Ein nationales Förderprogramm, welches in vergleichbarer Weise wie die BEG „allen“ offensteht und bei dem die Entscheidung über die Förderung ausschließlich nach sachbezogenen und nicht nach personenbezogenen Kriterien erfolgt – erst recht auf Basis eines allgemein geltenden Rechtsanspruchs –, fielen demnach nicht unter das EU-rechtliche Beihilferegime.

c) Vollziehbarkeit

Hinsichtlich der Vollziehbarkeit ergeben sich keine grundlegenden Probleme oder Herausforderungen.

5.2 Wahlalternative zwischen Effizienzstandard und Einzelmaßnahmen

Charakteristika des Ansatzes:

Der Ansatz sieht vor, dass Gebäudeeigentümer*innen sich entscheiden können, ob die Pflichterfüllung über das Erreichen der festgelegten Effizienzklasse oder die Durchführung einer vorgegebenen Anzahl an Einzelmaßnahmen nachgewiesen wird. Es handelt sich somit um eine Kombination der in Abschnitt 2.2 und Abschnitt 2.3 dargestellten Ausgestaltungsvarianten. Durch die Kombination wird Gebäudeeigentümer*innen mehr Freiheit eingeräumt, sich für die für das jeweilige Gebäude passendste Lösung zu entscheiden.

¹⁰⁶ Eingehend Khan, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 14 m.w.N.; Koenig/Försch, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 81 ff. m.w.N.

¹⁰⁷ Das ergibt sich aus der Darstellung auf der BMWi-Homepage (Einsichtnahme 11.02.2021):

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/FAQ/BEG/faq-bundesfoerderung-fuer-effiziente-gebaeude.html>.

Dort wird verwiesen auf die Ausführungen der EU-Kommission in ihrem Guiding Template (siehe nachfolgende Fn.).

¹⁰⁸ EU Commission, RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY – STATE AID, Guiding template: Energy efficiency in buildings. Siehe: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_energy_efficiency_in_buildings.pdf

Bewertung:

a) Wirkungen

Die Wirkung des Ansatzes hängt von der genauen Ausgestaltung ab, d.h. davon welche Maßnahmenkombinationen für den Nachweis der Pflichterfüllung zulässig sind. Bei der Ausgestaltung muss berücksichtigt werden, dass die Auswahl der zulässigen Maßnahmen im Durchschnitt etwa die Energieeinsparungen verursachen sollte, die der Effizienzklasse des Zielzustands entspricht, wobei gewisse Abweichungen hingenommen werden können, wenn sich dadurch eine harmonischere Ausgestaltung der zugelassenen Einzelmaßnahmen ergibt. Anderenfalls ist anzunehmen, dass die Wirkung des Instruments abgeschwächt wird, sofern die Pflichterfüllung mit niederschwelligeren (und weniger effektiven) Maßnahmen erreicht werden kann. Je nach Ausgestaltung der zulässigen Maßnahmenkombinationen ist zu erwarten, dass umfangreichere Sanierungsaktivitäten tendenziell später durchgeführt werden, während zunächst die Maßnahmen im Bereich der Planungsinstrumente bzw. Digitalisierung ausgeschöpft werden. Dies kann dazu führen, dass insbesondere zu späteren Zeiträumen ein zusätzlicher Mangel an Fachkräften zur Durchführung der (kumulierten) Sanierungsaktivitäten entsteht.

b) Rechtliche Realisierbarkeit

Die Eröffnung einer Wahlalternative zwischen dem Erreichen eines bestimmten Standards für die Gesamtenergieeffizienz und der Möglichkeit, stattdessen bestimmte in der gesetzlichen Regelung pauschalierend als gleichwertig eingestufte Einzelmaßnahmen auszuführen (ggf. in einem Paket) begegnet grundsätzlich keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Zu achten ist im Hinblick auf das Gleichheitsgebot (siehe oben, 4.4) eine folgerichtige (= zielkonforme) Auswahl der jeweiligen Wahlalternativen, was aber zugleich auch im Interesse des Instruments selbst liegt. Im Hinblick auf die Schwere des mit dem Verlangen entstehenden Grundrechtseingriffs führt die Eröffnung von Wahlalternativen zu einer Erleichterung, was sich in der Verhältnismäßigkeitsprüfung positiv auswirkt. Diese Wirkung darf aber auch nicht überschätzt werden, weil letztlich alle Wahlmöglichkeiten zu einer vergleichbaren Wirkung führen sollen. Die Erleichterung liegt daher eher in dem unter Umständen einfacher zu erfüllenden Nachweisanforderungen.

c) Vollziehbarkeit

Für die Vollziehbarkeit ist zu beachten, dass sich der Nachweis einerseits im Hinblick auf die Gesamtenergieeffizienz und andererseits auf die Erfüllung von Einzelmaßnahmen unterscheidet: Während dieser im ersten Fall eine auf das gesamte Gebäude bezogene komplexe Berechnung des Energiebedarfs erfordert (ggf. durch einen geeigneten Energieausweis), lässt sich der Nachweis der Erfüllung von Einzelmaßnahmen einfacher erbringen (durch Vor-Ort-Begehungen und Vorlage von Rechnungen). In beiden Fällen bleiben Restunsicherheiten hinsichtlich der tatsächlichen Zielerreichung, bei der Energiebedarfsvariante resultierend aus der Vielzahl von zu berücksichtigenden Gebäude- und Technikkomponenten, bei der viele Faktoren einer präzisen Bemessung nicht zugänglich sind, bei der Einzelmaßnahmen/Paketvariante deshalb, weil die reale Wirkung auf den Gesamtenergiebedarf nur näherungsweise geschätzt werden kann (was in diesem Falle bereits bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Bestimmungen geschehen muss, sodass es nicht Gegenstand des Nachweises ist und eine zusätzliche Unsicherheit insoweit entsteht, als die gleichen Maßnahmen bei unterschiedlichen Gebäuden durchaus unterschiedlich große Wirkungen haben können).

5.3 Aufschieb-/Übererfüllungsoption

Charakteristika des Ansatzes:

Bei dieser Option, die auch mit der vorangehend Beschriebenen kombiniert werden kann, wird die Möglichkeit eröffnet, sich von dem auf der jeweils nächsten Stufe geltenden Standard unter der Voraussetzung freistellen zu lassen, stattdessen zu einem bestimmten späteren Zeitpunkt (z.B. auf der nächsten Stufe des gestuften Anforderungspfades) die jeweils geltenden Anforderungen in einem bestimmten Umfang über zu erfüllen. Um sicherzustellen, dass diese Verpflichtung auch tatsächlich erfüllt wird, müssten absichernde Vorkehrungen getroffen werden (z.B. automatisch eintretende finanzielle Sanktionen im Sinne einer „Strafabgabe“ oder der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit der zuständigen Behörde, in dem Vertragsstrafen vereinbart sind).

Grundsätzlich wäre es auch denkbar, dass ein Aufschieb durch andere Optionen ermöglicht wird. So schlägt beispielsweise ifeu et al. (2021) ¹⁰⁹ vor, dass im Fall eines Vorliegens eines Sanierungsfahrplans eine Verschiebung der Zeitpunkte der Sanierungspflicht erfolgen kann.

Bewertung:

a) Wirkungen

Grundsätzlich kann es bei dem Ansatz des Aufschiebs/Übererfüllung zu einer zeitlichen Verschiebung der Bauleistungen sowie der Einsparungen kommen. Da die beiden Ansätze in Abschnitt 2.2 und Abschnitt 2.3 genannten Ansätze aber ohnehin ein zeitlich gestuftes System vorsehen und da zu erwarten ist, dass nur ein beschränkter Anteil der Gebäudeeigentümer*innen von der Option Gebrauch machen wird, ist keine grundlegende Veränderung der Wirkungen des Instruments zu erwarten.

b) Rechtliche Realisierbarkeit

Auch für die Aufschieb-/Erfüllungsoption gilt, dass gegen sie grundsätzlich keine rechtlichen Bedenken zu erheben sind. Auch sie mildert den Grundrechtseingriff etwas ab, im Unterschied zur ersten Option sogar materiell etwas stärker. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ist das günstig. Eine derartige Option ist aber unter Verhältnismäßigkeitserwägungen auch nicht zwingend erforderlich, denn die Option ist im Hinblick auf die verfolgten Klimaschutzziele durchaus mit Nachteilen bzw. Risiken verbunden – z.B. weil die Gefahr besteht, dass die angestrebten Emissionsminderungen bei Wahrnehmung der Option in relativ vielen Fällen erst zu einem zu späten Zeitpunkt eintreten könnten.

c) Vollziehbarkeit

Hinsichtlich der Vollziehbarkeit ist zu bemerken, dass der Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen ggf. mit einem hohen behördlichen Aufwand im Einzelfall verbunden wäre.

¹⁰⁹ Ifeu (2021): Neukonzeption des Gebäudeenergiegesetzes (GEG 2.0) zur Erreichung eines klimaneutralen Gebäudebestandes. Online verfügbar unter (zuletzt abgerufen am 05.06.2022): https://www.ifeu.de/fileadmin/uploads/pdf/_ifeu_et_al._2021__GEG_2.0.pdf

5.4 Ausgleichsabgabe bei Nichterfüllung

Charakteristika des Ansatzes:

Mit einer Ausgleichsabgabe (Ersatzabgabe) bei Nichterfüllung erhalten die Betroffenen die Chance, an Stelle der Pflichterfüllung eine Geldleistung an den Staat zu erbringen, die z.B. über den Bundeshaushalt an den Energie- und Klimafonds (EKF) gehen könnte, sodass die Einnahmen z.B. für Fördermaßnahmen der Wärmewende zur Verfügung stehen.

Für die Ausgleichsabgabe sind zwei Konstruktionen denkbar:

- Zum einen ein Wahlrecht zwischen Pflichterfüllung und Abgabenzahlung,
- zum anderen die Eröffnung der Möglichkeit zur Abgabenzahlung, wenn bestimmte engere Voraussetzungen erfüllt sind (z.B. wenn die Pflichterfüllung aufgrund anderweitiger öffentlich-rechtlicher Pflichten, wie z. B. des Denkmalschutzes, unmöglich ist oder wenn im Einzelfall nachgewiesen wird, dass bauliche oder privatrechtliche Hemmnisse entgegenstehen).

In der erstgenannten Variante (Wahlrecht) besteht eine gewisse Gefahr der Ausweichreaktion (lieber zahlen als die Pflicht erfüllen), sodass es nahelegt, die Abgabe tendenziell nicht zu niedrig anzusetzen, um einen Anreiz zur Pflichterfüllung sicherzustellen.

Bei der zweiten Variante kann anders vorgegangen werden. Hier erhält die Regelung eine Art Sanktionscharakter. Daher ist es im Vollzug wichtig, die Voraussetzungen ggf. relativ genau zu prüfen, um Ausweichreaktionen zu vermeiden.

Bewertung:

a) Wirkungen

Je nach Höhe der Ausgleichsabgabe kann das Risiko bestehen, dass das Instrument in seiner Wirkung abgeschwächt wird, wenn Gebäudeeigentümer*innen sich für die Zahlung der Ausgleichsabgabe entscheiden. Dem kann ggf. mit einer ausreichenden Höhe der Abgabe begegnet werden. Gegebenenfalls können mit der Abgabe Geldmittel zur Förderung generiert werden. Zudem verändert sich mit Einführung einer Ausgleichsabgabe der Wirkmechanismus des Instruments hin zu einem ökonomischen Anreizinstrument. Gebäudeeigentümer*innen von energetisch schlechten Gebäuden würden zur energetischen Modernisierung angereizt, um die entsprechenden anfallenden Zahlungen zu vermeiden.

Ein wesentlicher Vorzug der Ausgleichsabgabe liegt darin, dass sie den Vollzug wesentlich erleichtern kann. Das gilt für beide Varianten. Denn wenn die Ausgleichsabgabe unter den gesetzlichen Voraussetzungen stets fällig wird, kann die Ausgleichsabgabe an die Stelle anderer Sanktionen eingesetzt werden. Insbesondere kann sie etwaige Bußgeldverfahren ersetzen, die nicht nur besonders verfahrensaufwändig sind, sondern den weiteren Nachteil haben, dass das Bußgeld nach den Prinzipien des Ordnungswidrigkeitenrechts nur bei Nachweis eines Verschuldens (mindestens Fahrlässigkeit) erhoben werden darf. Die Behörde trägt insoweit praktisch die Beweislast, und es ist oft nicht möglich, ein Verschulden zu beweisen. Die Pflicht zur Zahlung einer Ausgleichsabgabe würde demgegenüber wie eine verschuldensunabhängige Sanktion wirken und könnte auch zu diesem Zweck eingesetzt werden.

b) Rechtliche Realisierbarkeit

Ausgleichsabgaben sind ein verbreitetes und in vielen Bereichen mit Erfolg eingesetztes Rechtsinstrument, das auch finanzverfassungsrechtlich anerkannt ist. So liegt es beispielsweise bei naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgaben,¹¹⁰ der Fehlbelegungsabgabe in der Wohnungswirtschaft,¹¹¹ der bauordnungsrechtlichen Stellplatzablösung¹¹² oder der (früheren) Schwerbehindertenabgabe.¹¹³

Das BVerfG unterscheidet Abgaben mit Ausgleichsfunktion grundlegend von nichtsteuerlichen Abgaben, mit denen eine spezielle Aufgabe finanziert werden soll („Sonderabgaben im engeren Sinne“).¹¹⁴ Jene sind nach der Rechtsprechung des BVerfG nur zulässig, wenn drei Kriterien erfüllt sind: Erstens muss die Gruppe der Zahlungspflichtigen homogen sein (Gruppenhomogenität), zweitens müssen die Belasteten für die Aufgabe eine gemeinsame Verantwortung tragen (Gruppenverantwortung), und drittens müssen die Einnahmen zum Nutzen der belasteten (Gesamt-) Gruppe verwendet werden (Gruppennützigkeit).¹¹⁵ Für Abgaben mit Ausgleichsfunktion, die an Stelle einer an sich bestehenden sachbezogenen Verpflichtung erhoben werden, gelten die gruppenbezogenen Anforderungen nicht, weil Ausgleichsabgaben ihre Legitimation aus der primären Sachverpflichtung herleiten. Ist die Sachverpflichtung als solche – hier die Einhaltung des Effizienzstandards – mit den Grundrechten zu vereinbaren, so gilt dies grundsätzlich auch für eine Ausgleichsabgabe bei Nichterfüllung. Da mit ihr der Zweck verfolgt wird, im Regelfall die Erfüllung der Sachverpflichtung sicherzustellen, wird sie auch angemessen hoch angesetzt werden können, um diesen Zweck zu erreichen.

c) Vollziehbarkeit

Hinsichtlich der Vollziehbarkeit ist diese Option mit keinen ungewöhnlichen Herausforderungen verbunden. Handlungswerkzeuge wie die Erhebung von Ausgleichsabgaben und öffentlich-rechtliche Verträge gehören zu den Alltagsaufgaben in den Verwaltungen. Allerdings ist speziell die Variante der öffentlich-rechtlichen Verträge im Hinblick auf den hohen Arbeitsaufwand im Einzelfall tendenziell nachteilig. Für die Ausgleichsabgabe kann, sofern sie nicht als Wahloption vorgesehen werden sollte, mit einer gewissen Zahl von Konfliktfällen gerechnet werden, für die eine gerichtliche Klärung nötig sein könnte.

5.5 Gutschriften bei Übererfüllung (handelbare Zertifikate)

Charakteristika des Ansatzes:

Geprüft wird ein möglicher Ansatz, bei dem die Einführung von Mindeststandards gekoppelt wird mit einem Zertifikatesystem. Denkbar wäre z.B., dass zwischen Gebäudeeigentümer*innen Zertifikate gehandelt werden können und damit die Untererfüllung (d.h. niedrigere Effizienzklasse als die im Mindeststandard festgelegte) durch eine Übererfüllung der Verpflichtung (d.h. höherer Effizienzklasse) ausgeglichen werden kann.

¹¹⁰ BVerwGE 74, 308, (310 ff.).

¹¹¹ BVerfGE 78, 249 (266 ff.).

¹¹² BVerfG NVwZ 2009, 837. (837 f.).

¹¹³ BVerfGE 57, 139 (165 ff.).

¹¹⁴ Der Begriff „Sonderabgabe“ wird in der Lit. nicht einheitlich verwendet. Das BVerfG spricht von „Sonderabgaben im engeren Sinne“ in seinem Beschl. zur Stellplatzablösung (BVerfG NVwZ 2009, 837/837 f.) sowie in seinem Urte. zur Sonderabgabe Absatzfonds (BVerfGE 122, 316, Rn. 99).

¹¹⁵ Grundlegend BVerfGE 55, 274 (307 f.).

Bewertung:

a) Wirkungen

Die Wirkung der Option auf die Einsparung von Energie und Treibhausgasemissionen fällt für verschiedene Fallkonstellationen unterschiedlich aus:

- Energetisch schlechte Gebäude, die den Mindeststandard nicht erfüllen: Für dieses Gebäudesegment ist zu erwarten, dass die Einführung eines Zertifikatesystems teilweise dazu führen würde, dass die Gebäude zunächst nicht saniert werden und stattdessen Zertifikate erworben werden. Da sich im Zeitverlauf die Höhe des Mindeststandards und somit die Menge an zu erwerbenden Zertifikaten verändert, ist zu erwarten, dass die Option v.a. in den früheren Zieljahren genutzt wird.
- Gebäude, die bereits vor Einführung der Mindeststandards die Effizienzklasse erfüllen: Für solche Gebäude bestünde die Möglichkeit, Zertifikate zu generieren ohne Maßnahmen durchzuführen, die zur Verbesserung der energetischen Qualität des Gebäudes beitragen. Die in diesem Gebäudesegment ausgestellten Zertifikate tragen somit in Summe zu einer Verringerung der Wirkung des Instruments bei.
- Als dritter Teilbereich können Gebäude betrachtet werden, die aufgrund des Mindeststandards eine Sanierung durchführen und dabei ein höheres Zielniveau anstreben als das zum jeweiligen Zeitpunkt geforderte. Sofern als Kriterium der „Übererfüllung“ der (stufenförmig ansteigende) jeweilige Zielstandard in den einzelnen Zieljahren zu Grunde zu gelegt wird, können Zertifikate erworben werden, indem bereits zu einem früheren Zeitraum auf den Endzustand saniert wird. Damit würde der Anreiz für Vollsanierungen auf Zielniveau zu einem früheren Zeitpunkt steigen.

Bezüglich der sozialen Wirkungen ist zu beachten, dass der Ansatz eines Zertifikatesystems grundsätzlich Geldflüsse zwischen Gebäudeeigentümer*innen von energetisch schlecht sanierbaren hin zu energetisch gut sanierbaren Gebäuden begünstigt. In diesem Zusammenhang besteht im Bereich der vermieteten Gebäude, dass Sanierungen nicht durchgeführt werden und die Kosten für die Zertifikate (zumindest bei Neuvermietungen) auf Mietende umgelegt werden.

Die Einführung eines Zertifikatesystems hätte zudem Auswirkungen auf die Effizienz des Instruments, da die Einrichtung des Systems sowie die Durchführung und Kontrolle der Transaktionen mit einem erheblichen personellen und finanziellen Aufwand verbunden ist.

b) Rechtliche Realisierbarkeit

Handelbare Gutschriften bei Übererfüllung einer Verpflichtung begegnen keinen finanzverfassungsrechtlichen Bedenken. Da die Geldströme hier ausschließlich unter Privaten abgewickelt werden (wer die Pflicht übererfüllt, verkauft ein Zertifikat an jemanden, der/die dieses bei der Pflichterfüllung anrechnen lassen kann), berühren solche Modelle die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Es kommt nicht zu einer Einnahme in öffentlichen Haushalten. Es fehlt an einer Aufkommenswirkung für die öffentliche Hand.¹¹⁶ Davon geht die Rechtsprechung z.B. für die Vergütung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) aus, weil diese von den Netzbetreibern direkt an die Anlagenbetreibenden zu zahlen ist, nicht an den Staat und ggf. von diesem an die Anlagenbetreibenden.¹¹⁷

¹¹⁶ BVerfG-K, NJW 1997, 573 (Stromeinspeisungsgesetz).

¹¹⁷ Vgl. BGH, NVwZ 2014, 1180 = ZUR 2014, 562, (EEG 2012) Rn. 12 ff.

Bei handelbaren Zertifikaten geht es ebenfalls nicht um eine Abgabe an den Staat. Anders wäre das, wenn der Staat die Zertifikate in Bewirtschaftungssystemen für knappe Umweltgüter selbst gegen Geld ausgeben würde (wie beim Emissionszertifikatehandel).¹¹⁸ Außerhalb solcher Konstruktionen, bei denen ggf. weitere finanzverfassungsrechtliche Anforderungen zu beachten sein können¹¹⁹, steht es dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, im Rahmen seiner Sachgesetzgebungskompetenzen derartige Instrumente zu schaffen.

c) Vollziehbarkeit

Die Einführung eines Handels mit Zertifikaten dürfte mit einem sehr großen Steuerungs- und Überwachungsaufwand verbunden sein, denn es muss sichergestellt werden, dass die Zertifikate korrekt ausgestellt und ohne größere Täuschungsprobleme gehandelt werden. Schließlich muss die Anrechnung im Einzelfall verlässlich nachgewiesen werden.

5.6 Anreizverstärkung durch Berücksichtigung in der Heizkostenverteilung

Charakteristika des Ansatzes:

Insbesondere für den Mietwohnungsbereich ist es denkbar, eine flankierende und unterstützende Wirkung zu erzielen, indem die Standardsetzung mit denen in der Heizkostenverordnung (HeizkostenV) geregelten Vorgaben über die Heizkostenverteilung kombiniert wird. Derzeit ist dort für alle zentral beheizten sowie zentral mit Wärme versorgten Gebäude im Hinblick auf die laufenden Brennstoffkosten (Kosten für Heizung und zentral bereitgestelltes Warmwasser) geregelt, dass diese Kosten vollständig auf die jeweiligen Nutzerinnen und Nutzer umgelegt werden. Das gilt auch für Nichtwohngebäude und auch im Bereich des Wohnungseigentums. Im Mietwohnbereich hat die vollständige Umlage der Brennstoffkosten aber eine besonders ausgeprägt bremsende Wirkung für die Vornahme von energetischen Verbesserungen. Es ist eine wesentliche Ursache für das sog. Investor-Nutzer-Dilemma, weil es dazu führt, dass es den jeweiligen Vermieterinnen und Vermietern wirtschaftlich gleichgültig sein kann, wie hoch der Energieverbrauch für Heizung und Warmwasser ist. Denn diese sind ein „durchlaufender Posten“.

Die Regularien der Heizkostenverteilung könnten, so der Ansatz dieses Instruments, mit energetischen Gebäudestandards gezielt so verkoppelt werden, dass sich sowohl ein Positivanreiz als auch ein unterstützender indirekter Sanktionsmechanismus entsteht. So wäre es z.B. denkbar, das Gesamtsystem der Heizkostenverteilung – dem politisch bereits diskutierten entsprechenden Vorschlag zur Aufteilung der CO₂-Kosten folgend und diesen erweiternd – auf den Grundsatz umgestellt wird: 50 % der Heizkosten werden von der Vermietungsseite getragen, 50 % von der Mietseite/Nutzungsseite (oder eine andere geeignet erscheinende Prozentaufteilung) und der jeweilige Basissatz wird nach oben und/oder unten modifiziert, je nachdem, ob ein bestimmter Standard (ggf. differenziert: vorzeitig) überschritten oder nicht (rechtzeitig) eingehalten ist. Auch weitere innere Differenzierungen wären denkbar.

Eine modifizierte/abgeschwächte Variante dazu könnte sein, es zunächst bei der heutigen grundsätzlichen 100:0-Aufteilung zu belassen und für den Fall der Nichteinhaltung des jeweiligen Zielwertes die Überwälzung auf die jeweiligen Nutzerinnen und Nutzer teilweise zu untersagen bzw. einen reduzierten Umlageanteil festzulegen.

¹¹⁸ Grundlegend BVerfGE 93, 319 (343 ff.) m.w.N. (Wasserpfeffennig).

¹¹⁹ Dazu BVerfG NVwZ 2018, 972 (Zuteilungskürzungen im Emissionshandel), Rn. 26 ff.

Bewertung:

a) Wirkungen

Im Vergleich zu den oben beschriebenen Varianten wirkt die hier betrachtete Flexibilisierungsoption v.a. als ökonomisches Instrument: Es besteht ein ökonomischer Anreiz für Vermietende zur Sanierung der Gebäude, aber keine ordnungsrechtliche Verpflichtung. Aufgrund der deutlich höheren anfallenden Kosten als bei der Aufteilung der CO₂-Kosten ist zu erwarten, dass das Instrument eine stärkere Wirkung entfaltet.

Bei dem Instrumentenvorschlag handelt es sich um ein Teilwärmietenmodell, in dem sich eine Verschiebung des Wirtschaftlichkeitsgefüges bei energetischen Sanierungen zwischen Mietenden und Vermietenden ergibt. Dies impliziert, dass auch der derzeitige bestehende mietrechtliche Rahmen (Modernisierungsumlage) angepasst werden müsste. Eine detaillierte Betrachtung der Wirkungen für verschiedene Zielgruppen geht über den Betrachtungsrahmen der vorliegenden Studie hinaus.

Im Falle der modifizierten/abgeschwächten Variante, bei der es grundsätzlich bei einer 100:0-Aufteilung bleibt, läge der Wirkungsschwerpunkt der Regelung demgegenüber darin, Fehlverhalten zu sanktionieren und es würde nur durch diesen „Drohmechanismus“ indirekt auch ein Anreiz zur rechtzeitigen/frühzeitigen Erfüllung ausgelöst.

b) Rechtliche Realisierbarkeit

Die Realisierung dieses Instruments begegnet grundsätzlich keinen rechtlichen Bedenken, soweit es mit einem gewissen zeitlichen Vorlauf eingeführt wird, der es den Betroffenen erlaubt, sich auf das Modell einzustellen und ggf. die Mietverträge/Nutzungsverträge darauf anzupassen. Bei der Auswahl der jeweiligen Anteilsgrößen und der Differenzierungsmerkmale ist ggf. das Folgerichtigkeitsgebot des Gleichheitsgrundsatzes zu beachten.

Auch das zugrundeliegende Instrument der Neujustierung des Heizkostenrechts auf eine 50:50-Aufteilung ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Das gilt jedenfalls, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Zum einen muss die Neuaufteilung (auch hier) mit einem angemessenen Vorlauf eingeführt werden. Zum anderen – was ein wesentlicher Aspekt ist – muss den Eigentümerinnen und Eigentümern die Möglichkeit eingeräumt werden, die Mietverträge im Umstellungsprozess so anzupassen, dass bei ihnen unmittelbar nach der Umstellung nicht effektiv höhere Kosten verbleiben als zuvor. Gemeint ist: Der Gegenwert der Heizkosten, die nach bisherigem Recht im Rahmen des Anwendungsbereichs der Heizkostenverordnung bei den Nutzerinnen und Nutzern liegen, darf den Eigentümerinnen und Eigentümern nicht einseitig auferlegt werden. Die betreffenden Kostenäquivalente müssen in die Grundmiete überführt werden können. Denn Ziel der Neuaufteilung ist es nicht, deutschlandweit in einem Schritt die (Gesamt-) Mieten erheblich zu senken. Eine Gesamtmietensenkung mag wohnungspolitisch begründet werden können, nicht aber klimapolitisch – worum es hier allein geht.

Die hinter dem Basismodell der 50:50-Aufteilung stehende Intention liegt (ggf.) darin, die Wärmekosten verursachungs- und wirkungsgerecht so aufzuteilen, dass auf beiden Seiten des Nutzungsverhältnisses für die betreffenden Räumlichkeiten ein Anreiz zum Einsparen von Energie entsteht – auf der einen Seite für Verbesserungen der energetischen Gebäudequalität, auf der anderen Seite zur Energieeinsparung durch Verbrauchsverhalten. Diese differenzierende Anreizwirkung wird durch die hinter ihr stehenden Klimaschutzziele verfassungsrechtlich legitimiert, und die angestrebte Anreizwirkung würde durch eine 50:50-Aufteilung folgerichtig

umgesetzt. Dem kann nicht entgegengesetzt werden, die Regelung sei für die Vermietungsseite unverhältnismäßig (unzumutbar), weil es dem Verursacherprinzip widersprechen würde, Kosten für Energie tragen zu müssen, die von den Nutzenden verbraucht wird. Denn das widerspricht in diesem Falle durchaus nicht dem Verursacherprinzip, sondern kommt diesem näher als das bestehende Recht. Die Höhe des Energieverbrauchs wird im Regelfall wesentlich stärker durch die von den Eigentümerinnen und Eigentümern zu verantwortenden baulichen und wärmetechnischen Gegebenheiten beeinflusst als durch das individuelle Verbrauchsverhalten. Im Bereich der bestehenden Gebäude gilt das im Vergleich zu neueren Gebäuden in besonderem Maße. Die Verursachungsverantwortung für den Energieverbrauch liegt daher im Gebäudebestand überwiegend auf der Vermietungsseite. Deshalb kommt eine hälftige Kostenteilung dem Verursacherprinzip wesentlich näher als die gegenwärtige Rechtssituation.

c) Vollziehbarkeit

Ein unmittelbarer behördlicher Aufwand ergibt sich durch dieses Modell nicht, denn die Einhaltung der Aufteilung wird quasi gegenseitig durch die Marktbeteiligten (Vermietende – Mietende) selbst kontrolliert. Sie können ggf. einen Anspruch auf Einhaltung zivilrechtlich geltend machen. Denkbar ist eine ergänzende Sanktionierung von Verstößen durch Bußgelder.

6 Zusammenfassende Bewertung

Die vorliegende Studie untersucht verschiedene Ausgestaltungsvarianten und Flexibilisierungsoptionen von Mindesteffizienzstandards für Bestandsgebäude. Die Untersuchung konzentriert sich auf die zwei zentralen Varianten 1) Mindeststandards basierend auf Energieklassen im Energieausweis und 2) Mindeststandards basierend auf einer Auswahl von verpflichtend durchzuführenden Einzelmaßnahmen. In beiden Varianten werden gestuft zukünftige Zeitpunkte festgelegt, zu denen die jeweiligen Vorgaben erfüllt werden müssen.

Für beide Ausgestaltungsvarianten wurden zudem verschiedene Flexibilitätsoptionen untersucht, deren Ziel es ist, die Pflichterfüllung für Gebäudeeigentümer*innen zu erleichtern und somit die Akzeptanz für das Instrument zu steigern und soziale Härten zu vermeiden.

Die Studie zeigt, dass sich durch die Einführung von Mindeststandards deutliche Einsparpotenziale ergeben. Durch die Einführung von stufenförmig ansteigenden Mindeststandards können die für eine Zielerreichung notwendigen Energieeinsparungen unterstützt bzw. sichergestellt werden.

In Bezug auf die betrachteten Flexibilisierungsoptionen ist zunächst festzuhalten, dass bei einer Kombination von Mindeststandards mit einem Förderanspruch mit einer deutlichen Steigerung der Akzeptanz und einer Minderung der Belastungen der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie einer Vermeidung von Gefährdungen der sozialen Balance im Mietsektor zu rechnen ist. Gleichzeitig wirkt sich die Kombination mit der Förderung positiv auf die Energie- und THG-Einsparungen aus, da sich die Wirtschaftlichkeit und die Zumutbarkeit von zielkonformen Sanierungsmaßnahmen erhöht. Diese Option ist somit unabhängig von der Ausgestaltung der Mindeststandards zu empfehlen.

Bei einer Wahlalternative zwischen der Pflichterfüllung durch Nachweis der Effizienzklasse und der Durchführung von Einzelmaßnahmen sollte sich die konkrete Auswahl der zulässigen Einzelmaßnahmen an der für die Erreichung der jeweiligen Effizienzklasse notwendigen Maßnahmen orientieren. Anderenfalls ist zu erwarten, dass sich die große Mehrzahl der Eigentümer*innen für die jeweils einfacher zu erfüllende Variante entscheidet, sodass die Ausgestaltung als Wahlmöglichkeit nur begrenzt sinnvoll erscheint.

Bei der Variante der Einführung eines Zertifikatesystems ist zu erwarten, dass ein erheblicher zusätzlicher Aufwand verursacht wird und dass sich ggf. negative soziale Wirkungen ergeben können. Demgegenüber ist nicht zu erwarten, dass die Einführung eines Zertifikatesystems zu erheblichen Vorteilen führt.

Neben den im vorliegenden Gutachten betrachteten Ausgestaltungsvarianten kommen grundsätzlich auch weitere Optionen in Frage. Dies beinhaltet insbesondere verschiedene Auslösetatbestände (z.B. Neuvermietung, Eigentumsübergang, Kesseltausch) sowie unterschiedliche Bemessungsgrundlagen (z.B. Klimaklassen anstelle von Effizienzklassen).

Die Auswahl geeigneter Ausgestaltungsvarianten ist abhängig von dem jeweiligen Instrumentenmix, in den die Mindeststandards eingebunden werden. In der Ausgestaltungsvariante der Mindeststandards auf Basis von Effizienzklassen wirkt der Mindeststandard insbesondere auf die Sanierungsrate sowie die Sanierungstiefe. Bei der Variante mit Einzelmaßnahmen kann sich der Wirkungsbereich stärker auf den Bereich des Kesseltausches verschieben, sofern dieser als zulässige Maßnahme festgelegt wird. Sofern der komplementäre Instrumentenmix bereits wirkmächtige Maßnahmen zum Tausch fossiler Kessel enthält (z.B. die im Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten¹²⁰ angekündigte Regelung, dass ab 1. Januar 2024 alle neu eingebauten Heizungen zu mindestens 65 Prozent mit erneuerbaren Energien betrieben werden sollen) liegt die Funktion des Mindeststandards insbesondere darin, die Sanierungsrate und -tiefe der Gebäudehülle zu adressieren. Bestehen keine ausreichenden Maßnahmen zur Adressierung des Heizungstauschs, kann ein entsprechend ausgestalteter Mindeststandard einen Beitrag zur Steigerung der Austauschrate leisten.

¹²⁰ Bundesregierung (2022): Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten. Online verfügbar unter (zuletzt abgerufen am 05.06.2022):

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/maassnahmenpaket-des-bundes-zum-umgang-mit-den-hohen-energiekosten-2020522>.