



LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

Energieeffizienz im Wärmesektor - Ordnungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen energetischer Sanierungspflichten im Gebäudebestand -

4. Bucerius Energy Law Day
8. Oktober 2018, Bucerius Law School, Hamburg



BUCERIUS LAW SCHOOL
HOCHSCHULE FÜR RECHTSWISSENSCHAFT

Univ.-Prof. Dr. Thomas Schomerus RiOVG
RA Malte Ahlbrink



- I. **Energieeffizienz im Wärmesektor – Grundlagen und Ziele**
- II. Instrumente für Bestandsbauten de lege lata
- III. Ansätze zur Erhöhung der Sanierungsrate de lege ferenda
- IV. Grenzen ordnungsrechtlicher energetischer Sanierungspflichten im Gebäudebestand
 1. Grenzen des Art. 14 GG
 2. Sanierungspflichten in anderen Bereichen
- V. Sanierungspflichten und Förderrecht
- VI. Fazit

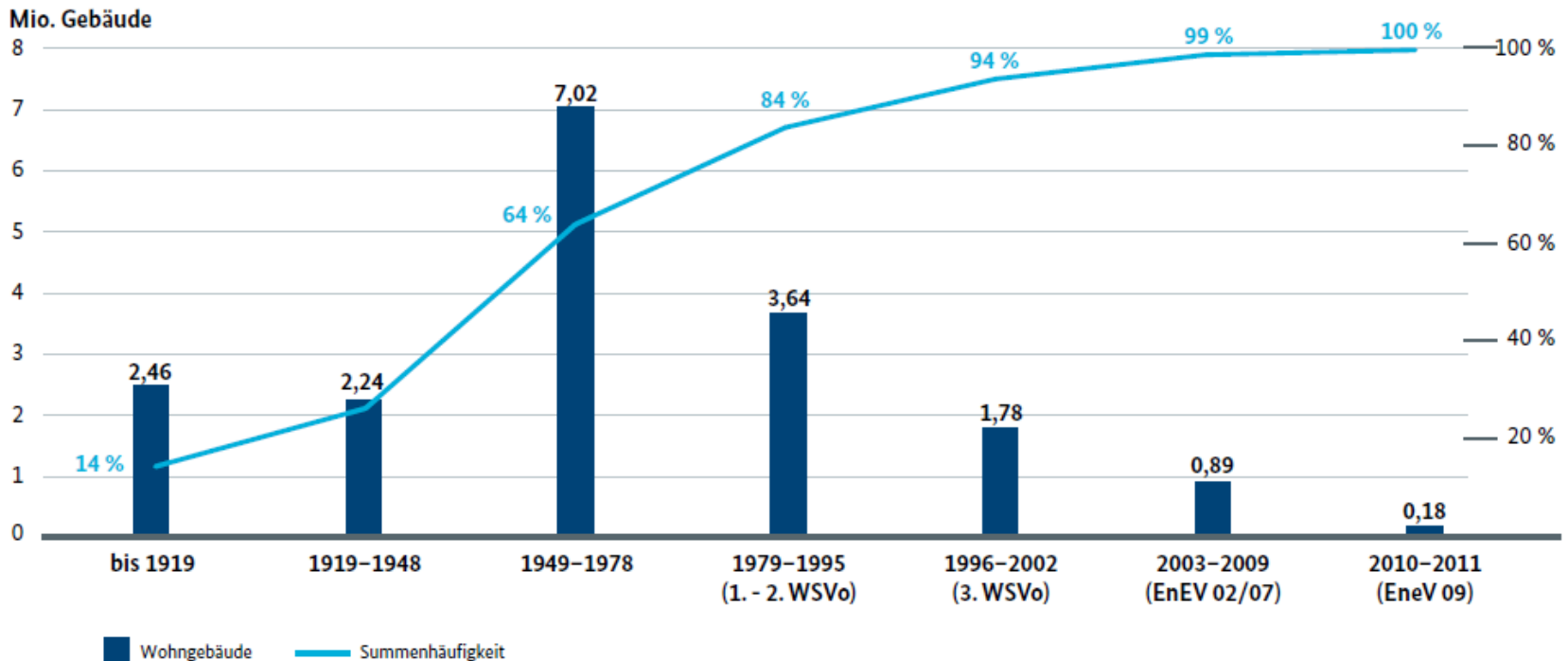


(Quelle: BMWi,
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/sanierungsbedarf-im-gebaeudebestand.html>)



Im Gebäudebereich werden ca. 40% der Endenergie in Deutschland verbraucht. Vorrangig ist die energetische Sanierung des Gebäudebestands.

Abbildung 2: Verteilung des Wohngebäudebestands gruppiert nach Baualter



(Quelle: BMWi, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, Dez. 2014,

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/sanierungsbedarf-im-gebaeudebestand.html>)



Nach § 1 EnEV und § 1 des Referentenentwurfs eines Gebäudeenergiegesetzes (GEG) ist Ziel ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand bis 2050.

§ 1

Zweck und Ziel

(1) Zweck dieses Gesetzes ist ein möglichst sparsamer Einsatz von Energie in Gebäuden einschließlich einer zunehmenden Nutzung erneuerbarer Energien zur Erzeugung von Wärme und Kälte.

(2) Unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit soll das Gesetz im Interesse des Klimaschutzes, der Schonung fossiler Ressourcen und der Minderung der Abhängigkeit von Energieimporten dazu beitragen, die energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung, insbesondere einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand bis zum Jahr 2050 sowie die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte auf 14 Prozent bis zum Jahr 2020 zu erreichen, und eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen.

(Quelle: http://www.enev-online.eu/geg/referentenentwurf/text/17.01.23_GEG_Entwurf_fuer_Verbaendeanhoerung.pdf)



Dieses Ziel ist mit den vorhandenen Instrumenten nicht zu erreichen. Insbesondere muss die Sanierungsrate für Bestandsgebäude erhöht werden.

„Klimaneutral heißt, dass die Gebäude nur noch einen sehr geringen Energiebedarf aufweisen und der verbleibende Energiebedarf überwiegend durch erneuerbare Energien gedeckt wird. Dafür ist die **Verdopplung der energetischen Sanierungsrate von jährlich etwa 1 % auf 2 %** erforderlich. Bis 2020 wollen wir eine **Reduzierung des Wärmebedarfs um 20 %** erreichen. Darüber hinaus streben wir bis 2050 eine **Minderung des Primärenergiebedarfs in der Größenordnung von 80 %** an. ...

Die energetische Sanierung des Gebäudebestands ist die wichtigste Maßnahme, um den Verbrauch an fossilen Energieträgern nachhaltig zu mindern und die Abhängigkeit von Energieimporten zu reduzieren. Dies ist nicht zum Nulltarif zu haben, sondern erfordert erhebliche **Investitionen**, die aber langfristig auch zu einer **Kostensparnis** führen. Die Umsetzung dieser Strategie erfordert geeignete und verlässliche **rechtliche Rahmenbedingungen**, Zeit und Geld. ...

Die **bisherigen Instrumente werden nicht ausreichen**, um diese Ziele umzusetzen...“

(Quelle: BMWi/BMU, Energiekonzept 2010, Sept. 2010, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010.pdf?__blob=publicationFile&v=3)



- I. Energieeffizienz im Wärmesektor – Grundlagen und Ziele
- II. Instrumente für Bestandsbauten de lege lata**
- III. Ansätze zur Erhöhung der Sanierungsrate de lege ferenda
- IV. Grenzen ordnungsrechtlicher energetischer Sanierungspflichten im Gebäudebestand
 1. Grenzen des Art. 14 GG
 2. Sanierungspflichten in anderen Bereichen
- V. Sanierungspflichten und Förderrecht
- VI. Fazit



(Quelle: BMWi,
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energieeffizienzstrategie-gebaeude.html>)



Es gibt bereits einige ordnungs- und förderrechtliche Instrumente zur Sanierung des Gebäudebestands.

▪ **ordnungsrechtliche Instrumente**

▪ **anlassbezogen**

- Berechnung der Energiebilanzen von Gebäuden (§ 9 EnEV)
- Energiebedarfs-Höchstwerte bei Änderung, Erweiterung und Ausbau (§ 9 EnEV)
- Inbetriebnahme von Heizkesseln (§ 13 EnEV)
- Energieausweise (§§ 16 ff. EnEV)
- Nutzungspflichten nach EEWärmeG (weitergehend EWärmeG BW)

▪ **anlasslos**

- Betriebsverbot alter Heizkessel (§ 10 I EnEV)
- Dämmpflicht von Rohrleitungen (§ 10 II EnEV)
- Dämmpflicht von Decken (§ 10 III EnEV)
- Aufrechterhaltung der energetischen Qualität im Gebäudebestand (§ 11 EnEV)
- energetische Inspektion von Klimaanlage (§ 12 EnEV)
- Anforderungen an Verteilungsanlagen und Warmwasseranlagen (§ 14 EnEV)

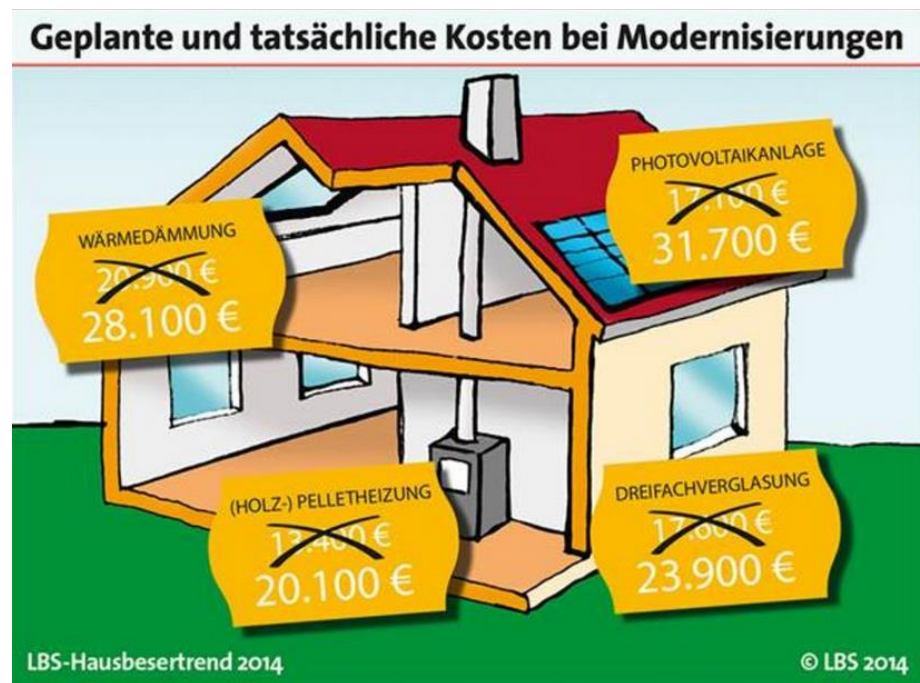
▪ **Anreizinstrumente**

- KfW-Förderung
- Bafa-Förderung (Marktanreizprogramm)



Hauptgrund für die niedrige Sanierungsrate sind aber die Kosten.

- unsichere Amortisierungszeiträume
- keine Garantien vergleichbar mit 20-Jahre-Förderung erneuerbarer Energien
- mangelnde Kenntnisse und fachliche Beratung der Eigentümer
- psychologische Hemmnisse
- Mieter-Vermieter-Dilemma
- Restriktionen
 - Einsatz erneuerbarer Energien
 - Sanierung der Gebäudehülle
 - Effizienz der Anlagentechnik
 - Gebäudestruktur



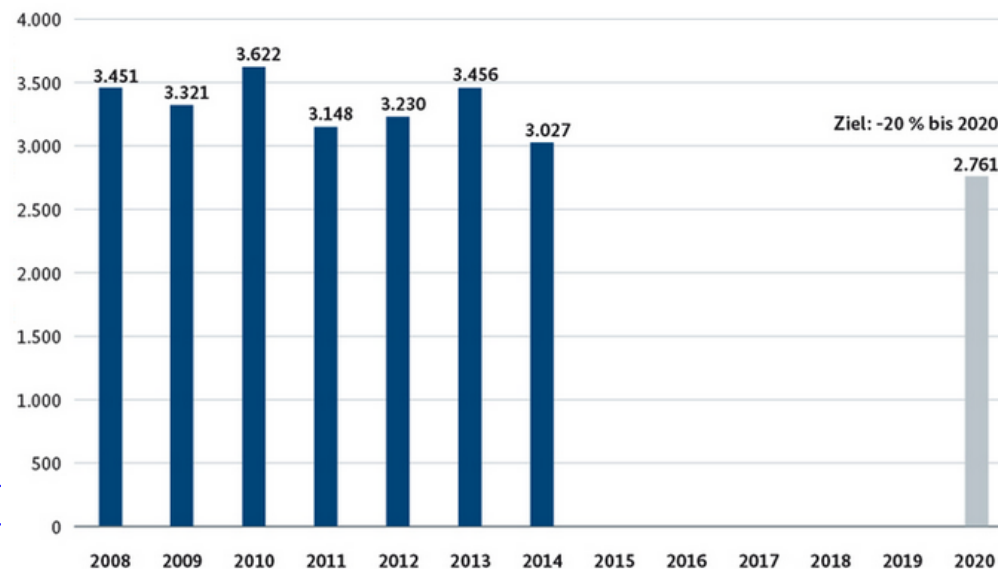
(Quelle:

<https://www.enbausa.de/finanzierung/aktuelles/artikel/sanierung-oft-teurer-als-erwartet-4064.html>)



- I. Energieeffizienz im Wärmesektor – Grundlagen und Ziele
- II. Instrumente für Bestandsbauten de lege lata
- III. Ansätze zur Erhöhung der Sanierungsrate de lege ferenda**
- IV. Grenzen ordnungsrechtlicher energetischer Sanierungspflichten im Gebäudebestand
 1. Grenzen des Art. 14 GG
 2. Sanierungspflichten in anderen Bereichen
- V. Sanierungspflichten und Förderrecht
- VI. Fazit

Entwicklung des
Wärmebedarfs in
Petajoule (PJ)



(Quelle: BMWi,
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Infografiken/Energie/fortschrittsbericht-waermebedarf.html>)



Zur Erhöhung der Sanierungsrate wird eine Reihe weiterer Ansätze diskutiert.

- Energie-, Grund- und Klimasteuern
- Luxuswohnraumsteuer
- Steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten
- Gebäudebezogene Klimaschutzabgabe mit Förderfonds
- Cap- & Trade-System
- Prämien- bzw. Bonusmodell
- Energieeinsparquote
- Vorzugszinsmodell
- Verbot von Öl- und Gasheizungen
- Regionale Wärmenutzungspläne
- Aufwertung der Energieausweise

Ausgewählte Szenarien und Kurzbezeichnung Tabelle 2

		Kürzel	Heute	2030	2050	Referenz
Zielszenarien	Klimaziel -95%	KSz 95	BMUB-Klimaschutzszenario -95 % (2. Modellierungsrunde)			Öko-Institut et al. (2015)
		ISWV 95	Interaktion EE-Strom-Wärme-Verkehr -95 % (Erweiterung)			Fh-IWES et al. (2015)
	Klimaziel -80%*	KSz 80	BMUB-Klimaschutzszenario -80 % (2. Modellierungsrunde)			Öko-Institut et al. (2015)
		ISE 85	Fh-ISE Was kostet die Energiewende? (-85 %)			Fh-ISE (2015)
Trendszenarien		ISWV 83	Interaktion EE-Strom-Wärme-Verkehr -83 % (Basis)			Fh-IWES et al. (2015)
		KSz AMS	BMUB-Klimaschutzszenario „Aktuelle Maßnahmen“ (2. Runde)			Öko-Institut et al. (2015)
		ERP	BMWi-Energierferenzprognose			Prognos et al. (2014)
		UBA-PB	UBA-Projektionsbericht 2015			UBA (2015)
		BWP-BP	BWP-Branchenprognose 2015			BWP (2016)

(Quelle: Agora, Wärmewende 2030, 2017, <https://www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/waermewende-2030/>)



Zur Zielerreichung ist ein Zusammenwirken verschiedener Instrumente geboten. Der Ausbau ordnungsrechtlicher Sanierungspflichten kann dabei eine wichtige Rolle einnehmen.

- Problem: geringe Akzeptanz des Ordnungsrechts
- Ganzheitlicher Ansatz: Gesamtbetrachtung von Gebäudeeffizienz, Anlagentechnik und Ressourcen (einschl. erneuerbarer Energien)
- Möglicher Maßstab: z. B. statt energetischer Mindestwert CO₂-Wert
 - Vorteil: Technologieoffenheit
- Nur Gebäude-, nicht Prozesswärme
- Typisierungen und Klassifizierungen der Bestandsgebäude
- Gebäudeindividueller Sanierungsfahrplan
- Verknüpfung von Sanierungspflichten mit Finanz- und Anreizmechanismen
- Anknüpfung an objektiven Energiebedarf oder subjektiven Energieverbrauch?



- I. Energieeffizienz im Wärmesektor – Grundlagen und Ziele
- II. Instrumente für Bestandsbauten de lege lata
- III. Ansätze zur Erhöhung der Sanierungsrate de lege ferenda
- IV. Grenzen ordnungsrechtlicher energetischer Sanierungspflichten im Gebäudebestand**
 1. Grenzen des Art. 14 GG
 2. Sanierungspflichten in anderen Bereichen
- V. Sanierungspflichten und Förderrecht
- VI. Fazit



(Quelle: BMWi,
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/nationaler-aktionsplan-energieeffizienz-nape.html>)



Energetische Sanierungspflichten sind insbesondere am Maßstab des Art. 14 GG zu messen.

- Frage nach der **Zumutbarkeitsgrenze** energetischer Sanierungspflichten
- **Schutzbereich** des Art. 14 GG
 - persönlich: nicht jur. Personen des öff. Rechts
 - sachlich: Baufreiheit, nicht bloße Gewinnchancen
- **Eingriff:**
 - hier Inhalts- und Schrankenbestimmungen, keine Enteignung
- **Rechtfertigung**
 - legitimes Ziel: Klima- und Ressourcenschutz, Minderung von Importabhängigkeit; von Art. 20a GG gedeckt
 - Geeignetheit: Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers
 - Erforderlichkeit: Anreizsystem als milderes Mittel? Notwendigkeit des Ordnungsrechts?
 - Angemessenheit: Bestandsgarantie des Eigentums; Berücksichtigung möglicher Amortisation; Vertrauensschutz; Härtefallregelungen



Für die Beurteilung der Angemessenheit spielen insbesondere Aspekte des Bestandsschutzes, Ausgleichs- und Übergangsregelungen sowie das Wirtschaftlichkeitsgebot eine Rolle.

- passiver Bestandsschutz, aktiver (überwirkender) ohne Bedeutung
- Ausgleichsregelungen, Härtefall-Klauseln und finanzielle Entschädigung
 - Entschädigung bei Inhalts- und Schrankenbestimmung nur im Ausnahmefall
 - in erster Linie Übergangsregelungen, Ausnahme- und Befreiungsvorschriften
 - ggf. aber Ausgleichsregelungen möglich und geboten
 - BVerfG zum Atomausstieg: unverhältnismäßige Bestimmungen können durch finanzielle Leistung nur dann verfassungsgemäß werden, wenn Gemeinwohlgrund den Eingriff grds. rechtfertigt
 - Vertrauensschutz durch Übergangsregelungen
 - Notwendigkeit von Typisierungen und Klassifizierungen
 - Wirtschaftlichkeitsgebot:
 - Unterscheidung zwischen anlasslosen und anlassbezogenen Pflichten
 - Amortisationszeitraum
 - kein zwingendes Rentabilitätsgebot



Eine Annäherung an die verfassungsrechtlich zulässige Belastungsgrenze ist durch einen Vergleich mit anderen Rechtsgebieten möglich. Einen ersten Anhaltspunkt bietet das Bodenschutzrecht.

- **Altlastensanierung nach dem BBodSchG**
 - **Altlasten-Beschluss des BVerfG v. 16.2.2000:**
 - Redlicher Eigentümer: Zumutbarkeitsgrenze Verkehrswert des Grundstücks nach Sanierung
 - Unredlicher Eigentümer: ggf. über Verkehrswert hinaus
 - **Schlussfolgerungen für energetische Sanierungspflichten**
 - Altlasten: konkrete Gefahr; Klimawandel: abstrakte Gefahr?
 - In beiden Fällen Verhältnismäßigkeit entscheidend
 - Grundeigentum wesentlicher Teil des Vermögens?
 - Keine Unterscheidung zwischen redlichen und unredlichen Eigentümern bei energetischen Sanierungspflichten



Auch das Denkmalschutzrecht kann im Hinblick auf die Zumutbarkeit energetischer Sanierungsanordnungen von Interesse sein.

- Denkmalschutzrechtliche Einschränkungen bei Sanierungspflichten nach § 24 EnEV und § 9 II Nr. 1 a EEWärmeG:
 - keine Veränderung der äußeren Erscheinung
- Denkmalschutz-Beschluss des BVerfG v. 2. 3. 1999:
 - Bedeutung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit betont: Nutzungs- und Ertragsmöglichkeiten und wirtschaftliche Tragfähigkeit des Baudenkmals
 - Eigentümer muss fähig bleiben, Immobilie tatsächlich nutzen zu können, ohne Substanzwert des Eigentums opfern zu müssen
 - str., ob Rendite vorauszusetzen ist
- Schlussfolgerungen für energetische Sanierungspflichten:
 - unterschiedliche Ausgangssituationen:
 - Denkmalschutzrecht: Eigentümer will Immobilie „los werden“
 - Energierecht: Eigentümer will Immobilie weiter nutzen
 - kein strikter Wirtschaftlichkeitsmaßstab wie nach EnEV erforderlich



Auch das Immissionsschutzrecht bietet Möglichkeiten nachträglicher Eingriffe in den Bestand.

- Immissionsschutzrechtliche Vorsorgeeingriffe, z.B. durch nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG, grds. zulässig
 - BVerwG 1995 („Schlackengranulation“): vorbeugender Umweltschutz
 - BVerwG 1996 („Kupferhütte“): hohe Anforderungen an Vorsorgepflicht, aber keine Aufbürdung unbegrenzter Kosten
 - BVerfG 2010 („Legehennen“): nachträgliche Rechtsänderungen auch durch unmittelbar wirkende Rechtsvorschriften möglich, längerfristige Amortisation nach 15-20 Jahren zumutbar

- Schlussfolgerungen für energetische Sanierungspflichten:
 - rückwirkende Eingriffe in Bestandsanlagen zur Einhaltung von Emissionsgrenzwerten zulässig
 - Übergangsvorschriften für Vertrauensschutz notwendig



Der Fall der Marburger Solarthermiesatzung zeigt die große Bedeutung von Härtefall- und Übergangsregelungen.

- Pflicht zur Installation und zum Betrieb solarthermischer Anlagen bei Neubauten und Änderungen von Bestandsgebäuden
- VG Gießen 2010:
 - Sperrwirkung des EEWärmeG für Neubaubereich
 - für Bestandsgebäude:
 - Eingriff in nach Art. 14 GG geschützten Bestand, Regelungen wegen Fehlens angemessener Übergangsregelungen unwirksam
 - Solarthermiepflicht für kleine Gebäude <50m² unverhältnismäßig
- Schlussfolgerungen für energetische Sanierungspflichten:
 - Bedeutung angemessener Übergangsregelungen
 - Vertrauensschutz: keine überraschenden Pflichten zulässig

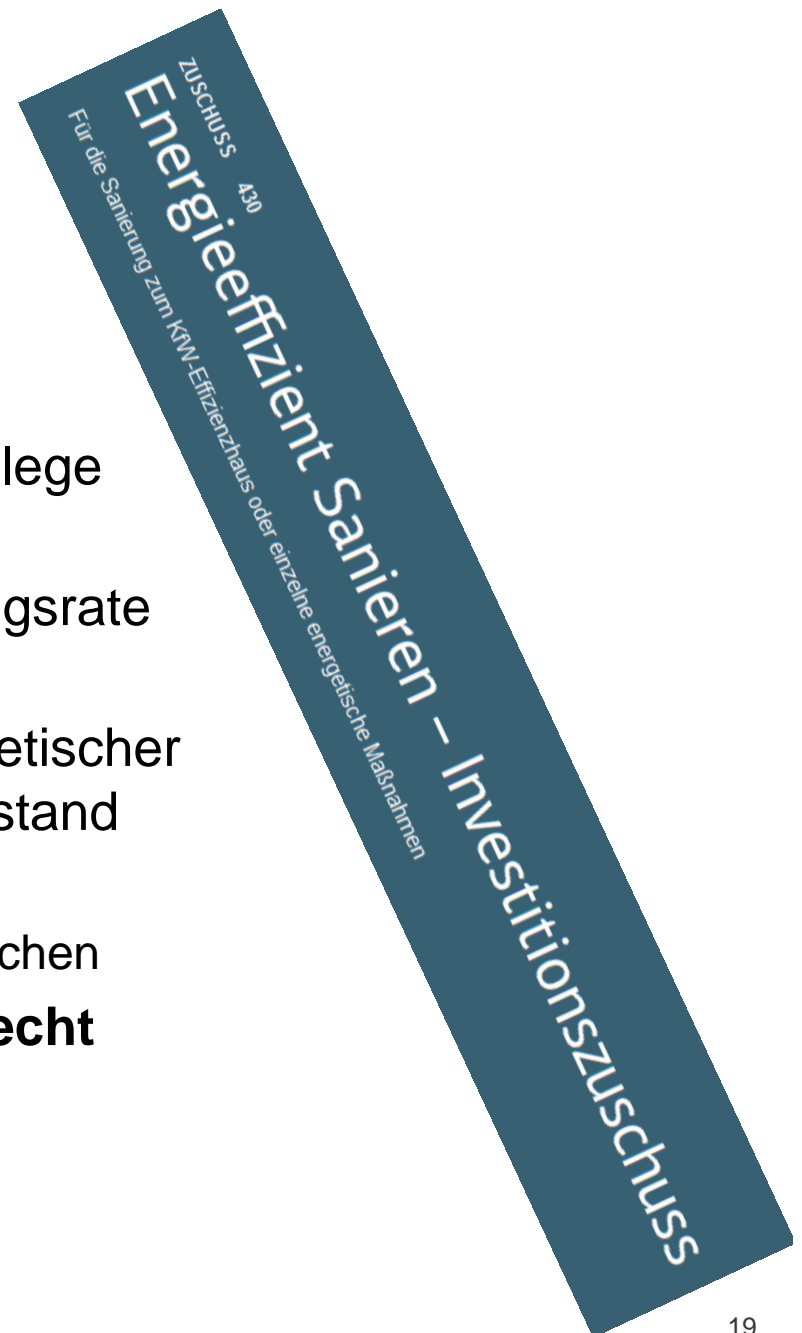
(Quelle:
<http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/hessen/neue-bauordnung-land-hebelt-marburger-solarsatzung-aus-1608478.html>)





Inhaltsübersicht

- I. Energieeffizienz im Wärmesektor – Grundlagen und Ziele
- II. Instrumente für Bestandsbauten de lege lata
- III. Ansätze zur Erhöhung der Sanierungsrate de lege ferenda
- IV. Grenzen ordnungsrechtlicher energetischer Sanierungspflichten im Gebäudebestand
 - 1. Grenzen des Art. 14 GG
 - 2. Sanierungspflichten in anderen Bereichen
- V. **Sanierungspflichten und Förderrecht**
- VI. Fazit





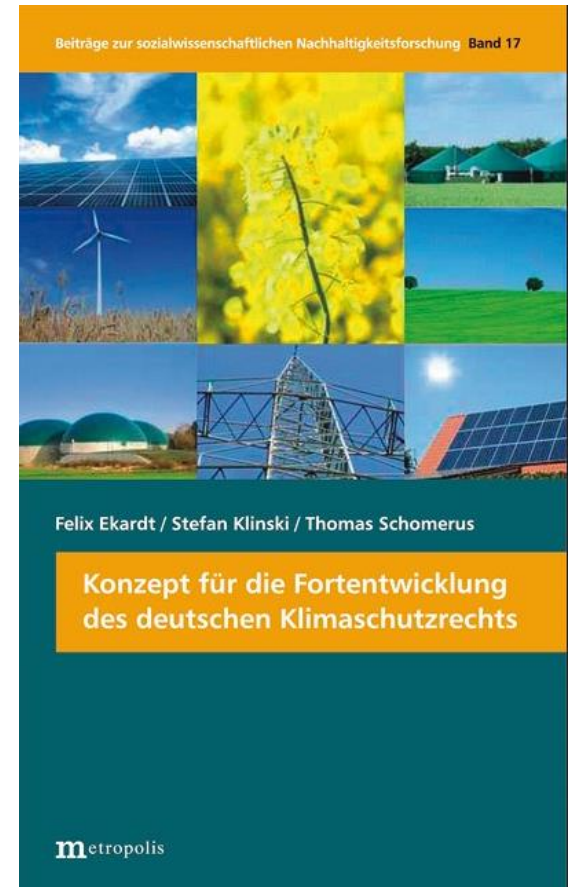
Die Förderung der Erfüllung ordnungsrechtlicher Sanierungspflichten ist problematisch.

- Verknüpfung energetischer Sanierungspflichten mit Entschädigungen, Subventionen und sonstigen Ausgleichszahlungen?
 - Verfassungsrecht:
 - Inhalts- und Schrankenbestimmungen müssen ohne weitere Auffangtatbestände Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen
 - Haushaltsrecht:
 - Subsidiaritätsgrundsatz, § 14 HGrG/§ 23 BHO: staatliches Interesse, das ohne Zuwendung nicht befriedigt werden kann
 - Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit
 - § 15 EEWärmeG
 - keine Förderung von Maßnahmen, die der Erfüllung der Nutzungspflichten dienen
 - Ausnahmen: Förderung zT bei Bestandsbauten und Übererfüllung zulässig
 - Ausgleich nach Billigkeit
 - § 51 WHG: Wasserschutzgebiete
 - Vereinbarkeit mit Beihilferecht?



Inhaltsübersicht

- I. Energieeffizienz im Wärmesektor – Grundlagen und Ziele
- II. Instrumente für Bestandsbauten de lege lata
- III. Ansätze zur Erhöhung der Sanierungsrate de lege ferenda
- IV. Grenzen ordnungsrechtlicher energetischer Sanierungspflichten im Gebäudebestand
 1. Grenzen des Art. 14 GG
 2. Sanierungspflichten in anderen Bereichen
- V. Sanierungspflichten und Förderrecht
- VI. Fazit





Die Sanierung des Gebäudebestands ist für die Erfüllung der Klimaziele unabdingbar.

- Neben dem Förderrecht sind ordnungsrechtliche Instrumente notwendig.
- Verfassungsrechtlich können diese erheblich über die bisher geltenden Anforderungen hinausgehen.
- Art. 14 GG verlangt weder eine kurzfristige noch eine vollständige Amortisation der Sanierungsaufwendungen.
- Aus Vertrauensschutzgründen ist die überraschende Auferlegung von Sanierungspflichten zu vermeiden.
- Sanierungspflichten müssen durch angemessene Härtefall- und Übergangsregelungen flankiert werden.
- Die finanzielle Förderung der Erfüllung von Sanierungspflichten ist nur ausnahmsweise zulässig.



Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Univ.-Prof. Dr.
Thomas Schomerus RiOVG
Leuphana Universität Lüneburg,
Universitätsallee 1
21335 Lüneburg
schomerus@leuphana.de



Malte Ahlbrink
Rechtsanwalt
Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Gänsemarkt 45
20354 Hamburg
malte.ahlbrink@luther-lawfirm.com