

**Anschlussvorhaben:**

**Perspektiven der Bürgerbeteiligung an der Energie-  
wende unter Berücksichtigung von Verteilungsfragen  
(BuerGEN)**

**Teilprojekt 7: Institutionelle Gestaltungs-  
optionen zur Gebäudesanierung**

**AP3: Ordnungsrechtlicher Rahmen  
(Hochschule Darmstadt)**

*Prof. Dr. Martin Führ*

*Dr. Nicola Below*

Darmstadt, im Februar 2018

## Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 Einleitung</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>2 Bautechnische und gestalterische Herausforderungen</b> .....          | <b>2</b>  |
| 2.1 Bislang verfolgte Strategien und ihre Folgen .....                     | 2         |
| 2.2 Grenzen bisheriger Ansätze.....  | 5         |
| 2.3 Ganzheitliche Betrachtung der Sanierungsaufgabe .....                  | 6         |
| <b>3 Institutionen der energetischen Sanierung im Gebäudebestand</b> ..... | <b>6</b>  |
| 3.1 Rechtsgrundlagen im Energie-Einsparungsrecht .....                     | 7         |
| <b>3.1.1</b> Energieeinsparungsgesetz .....                                | 7         |
| <b>3.1.2</b> Energie-Einsparungsverordnung.....                            | 8         |
| <b>3.1.3</b> Technische Normen.....  | 9         |
| <b>3.1.4</b> Erneuerbare Energien-Wärme-Gesetz.....                        | 10        |
| <b>3.1.5</b> Entwurf für ein Gebäudeenergiegesetz.....                     | 11        |
| <b>3.1.6</b> Zwischenfazit .....   | 12        |
| 3.2 Weitere Rechtsnormen.....  | 13        |
| 3.3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen.....                                 | 15        |
| 3.4 Defizite im Regelwerk.....   | 16        |
| 3.5 Befund zum status quo: Potentiale nicht ausgeschöpft .....             | 18        |
| <b>4 Ordnungsrechtliche Impulse für ein lernendes System</b> .....         | <b>20</b> |
| 4.1 Grundpflicht zur Gebäudesanierung mit regulatorischem<br>Kontext.....  | 20        |
| 4.2 Verordnung zum klimaneutralen Gebäudebestand (GebKliV) ...             | 22        |
| 4.3 Ertüchtigung von Bestandsgebäuden<br>(„Modernisierungsfahrplan“) ..... | 23        |
| <b>5 Ökonomische Impulse und ihre rechtlichen Implikationen</b> .....      | <b>28</b> |
| 5.1 CO <sub>2</sub> -Steuer .....  | 28        |
| <b>5.1.1</b> Rechtserheblichen Merkmale der CO <sub>2</sub> -Steuer.....   | 28        |
| <b>5.1.2</b> Einordnung als „Steuer“ und konkrete Steuerart .....          | 30        |
| <b>5.1.3</b> Verfassungsrechtliche Anforderungen .....                     | 31        |
| <b>5.1.4</b> Europarechtliche Vorgaben .....                               | 35        |
| 5.2 Klimaschutzfonds .....   | 39        |
| <b>5.2.1</b> Rechtserheblichen Merkmale des Klimaschutzfonds .....         | 40        |
| <b>5.2.2</b> Verfassungsrechtliche Anforderungen .....                     | 41        |
| <b>5.2.3</b> Europarechtliche Vorgaben .....                               | 43        |
| <b>5.2.4</b> EU-Beihilferecht .....  | 45        |
| <b>6 Literatur</b> .....   | <b>47</b> |

## Abbildungen

|   |    |
|---|----|
| Abbildung 1: Fließ-Schema zum Vorgehen bei Sanierungs-Fahrplänen..... | 25 |
| Abbildung 2: Sanierungs-Fahrpläne im „lernenden System“ .....         | 27 |



# 1

## Einleitung

Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte verdeutlicht, dass die energetische Sanierung vorhandener Gebäude eine ausreichende Aktivierungsenergie erfordert: Für jedes einzelne Bestandsareal sind die Beharrungskräfte erneut und spezifisch zu überwinden. Die Erwartung, man könnte bereits durch Erweiterung der Förderinstrumente hinreichende Impulse zu setzen, hat sich nur bedingt bestätigt, was auch darin liegen dürfte, dass sich das Massengeschäft der Ausreichung von Fördermitteln ohne eine Standardisierung kaum bewältigen lässt, jedes Bestandsgebäude aber eine maßgeschneiderte Lösung benötigt.<sup>1</sup> Einfach die Zahl der Förderoptionen zu erhöhen, steigert vor allem die Unübersichtlichkeit und vergrößert die Transaktionskosten für die Beteiligten.

Blickt man auf die energiebezogenen Anforderungen an bestehende Gebäude und den dazu gehörigen ordnungsrechtlichen Rahmen, so zeigt sich, dass dieser sich in den vergangenen Jahrzehnten – bildhaft gesprochen – zu einer immer dichteren Brombeerhecke entwickelt hat: Diese hält für die Akteure zwar in Gestalt der Förderprogramme viele kleine saftige Früchte bereit; aber selbst diejenigen, die mit einer Gebäudesanierung im Bestand Beiträge zum Klimaschutz leisten wollten, verheddern sich fast unweigerlich in den kräftigen Dornenranken. Auch Energieberater können oft nicht mehr leisten, als „mit der Taschenlampe in die Hecke leuchten“, wobei die einen dieses, die anderen jenes Förderprogramm besonders ins Blickfeld rücken. Damit stellt sich die Frage, wie man die ordnungsrechtliche Brombeerhecke im Sinne technischer Lösungen in einer Weise auslichten kann, die das eigentliche Ziel der CO<sub>2</sub>-Minderung wirksam zu befördert.

Das Teilprojekt 7 „Institutionelle Gestaltungsoptionen zur Gebäudesanierung“ widmet sich in seinem Arbeitspaket 3 dem ordnungsrechtlichen Rahmen und formuliert vor dem Hintergrund der bautechnischen und gestalterischen Herausforderungen, wie sie das BMBF-FONA-Projekt iENG herausgearbeitet hat (Kapitel 2), und unter Berücksichtigung der derzeitigen Rahmenbedingungen (Kapitel 3) Leitlinien für ein zukünftiges Regelwerk zum Klimaschutz im Gebäudebestand mit einem Anforderungskata-

---

<sup>1</sup> Siehe dazu auch den Abschlussbericht zum iENG-Projekt (mit seinen Anlagen I-VI) sowie *Cichorowski*, Energetische Gebäudemodernisierung - Ein analytischer Blick auf die Akteure der Gebäude-Energiewende, [sofia-Studien zur Institutionenanalyse 16-5](#), Darmstadt 2016, ISBN: 978-3-941627-58-1.

log, der Raum lässt für technikoffene Lösungen (siehe Kapitel 4). Die Zielrichtung ist dabei darauf gerichtet, Emissionen von Treibhausgasen<sup>2</sup> zu reduzieren, die mit dem Betrieb der Gebäude verbunden sind.

Zudem sind für die im Teilprojekt 7 in den Arbeitspaketen 1 und 2 untersuchten Optionen „Einführung eines Klimaschutzfonds“ und „CO<sub>2</sub>-Steuer“<sup>3</sup> die verfassungs- und EU-rechtlichen Randbedingungen aufzuzeigen sowie die verwaltungsrechtliche Anknüpfungspunkte zu benennen, die etwa im Abgaben- bzw. Steuerrecht sowie im Energie- und Klimaschutzrecht zu finden sind (Kapitel 5).

## 2

### Bautechnische und gestalterische Herausforderungen

Wer die klimaschutzorientierte Sanierung des Gebäudebestandes in Angriff nehmen will, steht vor einer mehrfachen Herausforderung: Zu berücksichtigen sind zunächst einmal bautechnische Aspekte. Jede „Generation“ an Bestandsgebäuden weist dabei Besonderheiten auf, die sich typisierend zusammenfassen lassen (Abschnitt 2.1). Damit eng verknüpft sind aber zugleich gestalterische Herausforderungen, die nicht nur für „Anmutung“ der jeweiligen Quartiere relevant sind, sondern die auch die Bereitschaft der Akteure beeinflussen, sich auf Sanierungskonzepte einzulassen.

Bautechnische und gestalterische Aspekte können damit einen wesentlichen Hemmnisfaktor darstellen. Dies gilt sowohl in „objektiver“ Hinsicht, vor allem aber aus der Wahrnehmung der relevanten Akteure: Auf deren Sicht kommt es aber letztlich an, denn sie müssen – solange der Staat die Sanierung nicht ordnungsrechtlich erzwingt, was sowohl tatsächlich als auch rechtlich kaum möglich sein dürfte – aktive Beiträge leisten, um die Sanierungsziele zu erreichen.

### 2.1

#### Bislang verfolgte Strategien und ihre Folgen

Die institutionellen Vorgaben flankieren nicht nur den Weg hin zu einer energetischen Sanierung (siehe Kapitel 3), sondern sie legen damit zugleich Standards für das Einzelgebäude und die Anlagentechnik fest. Diese Standards haben in den deutschen Städten sichtbare Spuren hinterlassen:

---

<sup>2</sup> Wenn im Folgenden von „CO<sub>2</sub>-Emissionen“ die Rede ist, sind damit alle Freisetzen von Treibhausgasen gemeint (siehe etwa die Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 3 Nr. 14 TEHG).

<sup>3</sup> Siehe *Runst et al.*, Energy Conservation of Residential Buildings in the European Union, 2017 und *Bizer/Erlei*, Ein intertemporaler Klimaschutzfonds zur Gebäudesanierung, 2017.

Das dicke Kleid der Wärmedämmung hat sich über viele architektonische Besonderheiten und konstruktive Details gelegt und ein einheitliches Bild im Stadtraum hinterlassen, das an seine feinsinnigen Vorgänger kaum noch erinnert. Außen gedämmte Gründerzeitbauten haben ihr Sichtmauerwerk und ihre Gesimse verloren und damit alle dekorativen Details, die sie maßstäblich und attraktiv machen. Mit der Sanierung rücken die Fenster in den Mauerwerksanschlängen in der Fassade weit zurück und werden zu dunklen Öffnungen. Dachgesimse gehen ebenso verloren wie Sockel Details.

Die Wohngebäude der 1950er und 1960er Jahre sind als schlichte Mauerwerksbauten auf den ersten Blick einfache Adressaten für Wärmedämmverbundsysteme (WDVS), doch auch diese Gebäude verlieren ihre Proportion als schlanke Mauerwerksbauten und Punkthäuser; ihre weit auskragenden Dächer gehen ebenso verloren wie ihre auskragenden Balkone, die oft in ihrer Formgebung den Zeitgeist der 1950er Jahre nachzeichneten. An ihre Stelle treten als einfache, konstruktiv sinnvolle und wirtschaftlich interessante Lösung vorgestellte Balkonanlagen in Stahlkonstruktion mit Fertigteillementen.

Die oft kritisierten Wohnanlagen aus den 1970er Jahren sind nicht weniger anfällig für schlechte Sanierungen: Die strukturelle Besonderheit ihrer Fertigteillemente wird mit dem Wärmedämmverbundsystem überklebt, die großen Balkonanlagen mit Pflanzelementen aus Stahlbeton werden rückgebaut und die feinteiligen Fensteranlagen, die oft in farbllichem Kontrast zur Fassade ein sehr eigenständiges Spiel in der Gestaltung gezeigt haben, werden durch weiße Kunststofffenster ersetzt, die aufgrund der erforderlichen großen Rahmenstärken nur noch grob unterteilt werden und nicht mehr im Zusammenspiel mit den Fassadenelementen wirken können.

Die Wohnungen aus den 1980er und 1990er Jahren markieren die vorläufig letzte Phase des Mauerwerkbaus und haben die Rückkehr zu Blockstrukturen angekündigt. Viele konstruktive Entwicklungen haben diese Gebäude bereits vorweggenommen, wie beispielsweise der Schritt zum Wärmedämmverbundsystem (WDVS), wenn auch in gänzlich anderen Dimensionen des Wandaufbaus. Nur so ließ sich eine Wand in schneller Bauzeit erstellen, ohne dass Risse in der Fassade sichtbar wurden. Ihre anstehende Sanierung zeigt auch deutlich den sozialpolitischen Stachel der teuren Erneuerung. Mit dem Auslaufen der Belegungsbindung im sozialen Wohnungsbau, sind es heute insbesondere diese Sozialwohnungen am Stadtrand, die (noch) preisgünstigen Wohnungsbau bieten.

Es wundert nicht, dass im Bestand die Entscheidung vorwiegend für Teil-sanierungen fällt. Es ist ein sensibler Umgang mit Ressourcen und bestehenden Qualitäten wichtig, um sozialräumliche Verdrängungsprozesse zu vermeiden und respektvoll mit den Bewohnerinnen und Bewohnern und den Gebäuden umzugehen. Letztendlich steht ebenfalls die wirtschaftliche Betrachtungsebene einer Planung im Fokus, welche über die eigentlichen Investitionskosten hinaus die Betriebs- und Instandhaltungskosten eines Systems in einer integrierten Lebenszyklusplanung abbildet. Die vorhandene Bausubstanz gibt nur in seltenen Fällen Hoffnung auf fest kalkulierbare Baukosten und erfolgreiche Dichtigkeitsprüfungen (Blower-Door-Test). Eine Vollsanierung verdrängt oft die ursprüngliche Mieterschaft und kann doch nie mit einer kostendeckenden Miete rechnen.

Und die Wohnung selbst ist nach der Sanierung wesentlich anfälliger für Bauschäden etwa durch Feuchtigkeit. Die aufgeklebte Dämmung raubt der Wand ihre ursprüngliche Diffusionsfähigkeit. Doch die Qualität einer diffusionsoffenen Wand, deren Feuchtegleichgewicht je nach Standort eingesetzt werden kann, ist unbestritten. Eine Außenwand steht immer in einem Feuchtegleichgewicht mit der Raumluft und der Außenluft. Traditionelle Mauerwerkskonstruktionen, ob Ziegel oder Leichtbeton, sind dampfdiffusionsoffen, doch mit den steigenden Anforderungen an die Wärmedämmung ist das Ziegelmauerwerk als Außenwandkonstruktion fast vollständig vom Markt verschwunden.

Der heutige Standard einer Stahlbeton- oder Mauerwerkskonstruktion mit aufgeklebtem Wärmedämmverbundsystem steht der Diffusionsfähigkeit entgegen und erzeugt dementsprechend ein völlig anderes Raumklima. Bei Konstruktionen mit der dampfdiffusionsdichten Betonwand spielt letztlich die Art des Dämmmaterials keine Rolle mehr. Die Methode, das gesunde Raumklima mittels technisch geregelter Dosierung einzurichten, ist nichts anderes als der Versuch, die Probleme der diffusionsdichten Wand mit anderen Mitteln zu lösen. Ob dies gelingt, muss natürlich jeder individuell beurteilen. Die Tatsache, dass das Raumklima entscheidend für die Behaglichkeit ist, lässt sich dagegen nicht negieren. Und die Zahl der Feuchteschäden bei „falschem“ Wohnverhalten zeigt deutlich, dass hier Nacharbeit in der energetischen Planung gefordert ist, denn nur Konzepte, die mit den Bewohnerinnen und Bewohnern und ihren Ansprüchen arbeiten, werden dauerhaft erfolgreich sein.



## 2.2

### Grenzen bisheriger Ansätze

Ökonomisch gesehen, stehen (jedenfalls im Neubau) gedämmte Außenwandkonstruktionen keineswegs günstiger da als das monolithische Mauerwerk. Vergleicht man in einer Life-Cycle-Perspektive die gesamte Lebensdauer eines Gebäudes, ist die Beton-plus-Dämmung-Variante die mit Abstand wirtschaftlich ungünstigste Option.<sup>4</sup> Nimmt man die unterbrochene Feuchtigkeitsdiffusion und die zu deren Bewältigung zu ergreifenden technischen Maßnahmen hinzu, die bei den gedämmten Varianten immer zentrale Installationen erfordern, sind die einfachen dezentralen Systeme in der monolithischen Wand ebenfalls ökonomischer.<sup>5</sup> Im Zweifelsfall gilt auch hier: Das einfachste Prinzip zur Lüftung ist immer noch das (kurzzeitige) Öffnen des Fensters.

Im Bereich denkmalgeschützter Gebäude ist es noch schwieriger, den Anforderungen einer energetischen Sanierung zu entsprechen. Eine zentrale Aufgabe im Denkmalschutz ist die Reversibilität aller Maßnahmen: Die ursprüngliche, denkmalgeschützte Struktur soll auch nach einer Baumaßnahme erhalten und sichtbar bleiben. Ein Wärmedämmverbundsystem widerspricht dieser Aufgabenstellung schon per se im doppelten Sinn, denn die verklebte Packung verdeckt beispielsweise nicht nur das ursprüngliche Fachwerk, sondern schädigt auch bauphysikalisch die vorhandene Baubsubstanz dauerhaft. Selbst wenn man in der Lage wäre, das einmal aufgebrauchte Wärmedämmverbundsystem rückstandsfrei von der Fassadenoberfläche zu entfernen und umweltgerecht zu entsorgen, ist der historische Wandaufbau nicht mehr zu retten.

Gerade im Denkmalschutz lassen sich sinnvolle Alternativen aufzeigen, die einen Umstieg auf regenerative Energien und die Einbindung in zukunftsweisende Quartierskonzepte zeigen. Die Miscanthus-Felder in der Gartenanlage von Schloss Dyck oder der Umbau der Gartenstadt Freiburg-Haslach sind überzeugende Beispiele. Es muss möglich sein, mit modernen Technologien und naturbasierten Lösungen wie der Biomassenutzung tragfähige Konzepte für den Umgang mit historischen Bauten zu bieten. Der Lohn für diese Alternativen ist ästhetische Nachhaltigkeit.

---

<sup>4</sup> Kaune, Das Wärmedämmverbundsystem im Stadtbild, 2014.

<sup>5</sup> Pfeifer, Atmungsaktiv, 2014.

## 2.3

### Ganzheitliche Betrachtung der Sanierungsaufgabe

Nicht nur politischer Nachdruck, sondern auch die Druckwelle, die von den Medien und der breiten Öffentlichkeit zum Thema Klimaschutz getragen wird, begleitet die gesetzlichen Vorgaben und verleiht den Normen zusätzliches Gewicht. Doch die Energieeinsparverordnung (mit ihrem ergänzenden Regelwerk) entlastet weder den Eigentümer noch den Planer von der Verantwortung zu entscheiden, welche Maßnahmen in welcher Prioritätenfolge zu treffen und welche Zielgrößen sich in welchem Zeitrahmen sinnvoll erreichen lassen. In Frage stehen bei jeder Planung die Voraussetzungen rechtlicher und organisatorischer Struktur sowie die Art und die Systematik der Sanierung, die zudem einzubetten ist in weitere Aspekte der Steigerung der Qualität des Gebäudes und seines Kontextes im Quartier. Jede Sanierungsmaßnahme ist daher einzubetten in eine ganzheitliche und gebäude-spezifische Betrachtung.

Hingegen bleiben Ansätze, in Zertifizierungsschritten und Checklisten Teilziele zu deklinieren, an der formalen Oberfläche haften. Das Kriterien-Bündel aus sozialen, kulturellen sowie ökonomischen und ökologischen Anforderungen lässt sich allenfalls am konkreten Einzelfall beurteilen und in der Qualität der konkreten Planung abbilden. Relevant für bauliche Entscheidungen sind im sensiblen Bestand Fragen nach der Bausubstanz, nach dem Erscheinungsbild und nach der Reversibilität von Maßnahmen. Wichtig für programmatische Entscheidungen sind außerdem die Sozialstruktur der Bewohner und die Nutzungsmischung, Nutzungsangebote sowie die Wirtschaftlichkeit der Sanierungsmaßnahme im Hinblick auf soziale Belange. Zweifel an den Standardlösungen sind deshalb erlaubt.

Gefordert sind daher Strategien, die Raum lassen für gebäudeindividuelle Lösungen, dabei aber zugleich hinreichende Impulse vermitteln, die Veränderungsaufgaben im Gebäudebestand so anzugehen, dass sich die Klimaschutzziele erreichen lassen.

## 3

### Institutionen der energetischen Sanierung im Gebäudebestand

Das aktuelle institutionelle Regelwerk zur energetischen Modernisierung von Gebäuden ist dominiert vom Ordnungsrecht in Form von Gesetzen und Verordnungen mit dem jeweiligen untergesetzlichen Regelwerk (siehe Abschnitte 3.1 und 3.2). Hinzu kommen ökonomische Anreize wie die Förderprogramme (z.B. KfW) von Bund, Ländern und Kommunen. Die dort definierten Anforderungen entfalten – trotz ihrer fehlenden Verbindlichkeit – als „informelle“ Regeln eine hohe beeinflussende Wirkung als „de facto“-

Standard (wie etwa das KfW-Effizienzhaus nach dem 70-, 55- oder 40-Standard). Denn die Immobilienwirtschaft und die anderen Akteure müssen bei ihren Entscheidungen die Marktbedingungen berücksichtigen (Abschnitt 3.3).

Relevant ist zudem Art und Weise, wie die Einhaltung des Ordnungsrechts und der Förderbedingungen überwacht wird (Abschnitt 3.4). Zusammenfassend zeigt sich, dass die bestehenden Regelungen nicht in der Lage sind, die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen (Abschnitt 3.5).

## 3.1

### Rechtsgrundlagen im Energie-Einsparungsrecht

Die Grundlage für die heutigen ordnungsrechtlichen Vorgaben zur energetischen Ausstattung von Gebäuden legten 1976 das Energieeinsparungsgesetz und 1977 die Wärmeschutzverordnung<sup>6</sup> (WärmeschutzV). Unter dem Schock der Ölkrisen wollte man die Verschwendung von fossilen Brennstoffen einschränken.<sup>7</sup> An der Grundstruktur des Regelwerkes hält auch der Entwurf für ein Gebäudeenergie-Gesetz<sup>8</sup> (GEG) vom Januar 2017 fest, der allerdings nicht mehr als den Status eines Ressortentwurfes erlangte und daher auch nicht Gegenstand parlamentarischer Beratungen wurde. Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 7.2.2018 ist aber mit einem neuen Anlauf in dieser Richtung zu rechnen.

#### 3.1.1

##### Energieeinsparungsgesetz

Im Jahr 2005 wurde das *Energieeinsparungsgesetz*<sup>9</sup> (EnEG) umfassend novelliert und bildet nun mit den Änderungen von 2009 und 2013 die rechtliche Basis der energetischen Anforderungen an Gebäude. Es bietet zugleich die gesetzliche Grundlage für Rechtsverordnungen, die den Wärmeschutz, die energieeinsparende Anlagentechnik, den Betrieb und die Betriebskostenabrechnung von Gebäuden sowie die Pflichten im Bereich der Gebäude-Energie-Ausweise regeln.

---

<sup>6</sup> Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden (Wärmeschutzverordnung), vom 11. August 1977, im Folgenden WärmeschutzV.

<sup>7</sup> Siehe dazu – und zur fehlenden Ausrichtung auf die Klimaschutzziele – bereits *Führ* (2015): Zu gut gemeint, aber überholt: Energieeinsparstandards als Innovationsbremse, *Zeitschrift für Umweltrecht* (ZUR), 2015, 129-130.

<sup>8</sup> Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung Erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden, Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bearbeitungsstand 23.01.2017, im Folgenden GEG.

<sup>9</sup> Energieeinsparungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2684), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2197) geändert worden ist, im Folgenden EnEG.

Im Vordergrund stand zunächst die Furcht vor der Ressourcenknappheit; die Regelungen dienten daher der Sicherstellung einer ausreichenden Energieversorgung. Einen anderen Akzent setzte dann das Klimaschutzkonzept der Bundesregierung 2010. Dies schlägt sich bislang allerdings nicht in den rechtlichen Anforderungen nieder: Die Grundausrichtung und die Regelungsstruktur des Energieeinsparungs-Regelwerkes blieb unverändert: Sie sind auch 35 Jahre nach Ihrer Entstehung voll auf den (Ein-)Spargedanken ausgerichtet, wenn auch mit dem politischen Leitbegriff der Energie-Effizienz etwas anders eingekleidet.

Die Regelungen folgen weitgehend der Perspektive „Verringerung von Verlusten“, das eigentliche Klimaschutzziel, nämlich die Begrenzung der Nutzung fossiler Energiequellen und damit der Senkung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, schlägt sich in den konkreten Anforderungen nur bedingt nieder.

### **3.1.2**

#### **Energie-Einsparungsverordnung**

Zentrales Instrument, die Ziele des EnEG zu erreichen, ist die „Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden“<sup>10</sup> (EnEV), die in 13 Jahren viermal novelliert wurde. Die letzten Änderungen traten mit der EnEV 2014 in Kraft. Sie enthält bereits das Versprechen des Gesetzgebers, in der Zukunft die bislang getrennten Regelungen zur „Einsparung“ und zu „erneuerbarer Wärme“ zusammenzuführen (so § 1 Abs. 1 EnEV). Den Bearbeitungsstand dieses Versprechens zeigt der Entwurf eines GEG (siehe Abschnitt 3.1.5).

Die energetischen Anforderungen der EnEV unterscheiden zu errichtende und bestehende Gebäude. Dabei ist das Klimaschutzziel mittlerweile nominell mit einbezogen, denn die formulierten Anforderungen beziehen sich zunächst auf den Jahresprimärenergiebedarf (EnEV § 3 Abs. 1), der schließlich durch eine Umrechnungstabelle (siehe DIN-Norm DIN V 18599<sup>11</sup>) den nicht-erneuerbaren Anteil der Primärenergie bestimmt. Als gleichberechtigte Nebenanforderung ist allerdings der Transmissionswärmeverlust aller Gebäudeteile zu begrenzen (EnEV § 3 Abs. 2). Darüber hinaus finden sich Regelungen für technische Anlagen (Heizung, Klima), den Energieausweis sowie Pflichtangaben bei Immobilienanzeigen.

Diese Anforderungen gelten, der Tradition des bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahrens folgend, für die Entwurfsphase eines Gebäudes. In den Plänen für den Neu- oder Umbau sind die Vorgaben einzuhalten. Ob die

---

<sup>10</sup> Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 24. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1789) geändert worden ist, im Folgenden EnEV.

<sup>11</sup> Energetische Bewertung von Gebäuden - Berechnung des Nutz-, End- und Primärenergiebedarfs für Heizung, Kühlung, Lüftung, Trinkwarmwasser und Beleuchtung, DIN V 18599.

angestrebten Einsparerfolge beim Betrieb des Gebäudes tatsächlich eintreten, ist hingegen nicht Gegenstand des Regelwerkes und wird auch nicht von anderen Stellen geprüft, wie eine Umfrage der Deutschen Umwelthilfe bei den Behörden der Länder ergeben hat.<sup>12</sup> Für den Klimaschutz wäre das aber die entscheidende Größe.

### 3.1.3

#### Technische Normen

Die Anhänge der EnEV beschreiben das Berechnungsverfahren (Referenzhausverfahren), das sich wiederum auf zahlreiche technische Normen stützt. Die Wahl einzelner Bauteile und Elemente technischer Ausrüstungen beeinflussen sich gegenseitig: Baut man eine sehr wirksame Dämmung ein, kann die Heizung kleiner ausfallen usw. EDV-Programme unterstützen daher die Berechnung. Hier gibt es drei Klassen von *zulässigen* Berechnungsverfahren:

- a) Die „einfachen Fälle“ lassen sich auf der Basis von wenigen Stellgrößen berechnen, die in der DIN V 4701-10<sup>13</sup> beschrieben sind. Sie arbeitet mit vielen Vereinfachungen (z.B. alle Räume des Gebäudes haben dieselbe Temperatur) oder Pauschalen (z.B. Wärmebrücken). Die Norm wurde seit 11 Jahren nicht verändert und erlaubt es nicht, Gaswärmepumpen, Brennstoffzellen, Mikro-BHKW oder dezentrale Heizwärmepumpen einzubeziehen. Eine Aktualisierung dieser Normen ist derzeit nicht geplant.
- b) Berechnungstools auf der Basis der DIN V 18599 sind dagegen deutlich komplexer: Sie ermöglichen eine differenziertere und umfänglichere Berechnung, erlauben die Zonierung der Gebäude, ermöglichen die Bewertung von Mikro-KWK oder von Sorptions-GWP usw. Aber auch mit diesen Tools kann man z.B. Wärmepumpen mit Eisspeicher, die Wirkungsweise von PCM (**phase-change-materials** sind Substanzen, die ähnlich wie Wasser/Eis viel Energie im Wechsel von festen zum flüssigen Zustand speichern und umgekehrt freisetzen) oder die energetischen Auswirkungen von Kollektorfassaden nicht berechnen. Eine Novellierung der Norm von 2012 wurde im April 2016 abgeschlossen.<sup>14</sup>
- c) Viele Möglichkeiten der CO<sub>2</sub>-Reduzierung, insbesondere innovative Lösungen im Bereich der erneuerbaren Energien, lassen sich nur mit Hilfe

<sup>12</sup> Deutsche Umwelthilfe, Regelungs- und Vollzugsdefizite der Energieeinsparverordnung (EnEV), 2015.

<sup>13</sup> Energetische Bewertung heiz- und raumluftechnischer Anlagen, DIN V 4701-10.

<sup>14</sup> Siehe DIN V 18599:2016-10 auf <https://www.beuth.de/de/vornorm/din-v-18599-1/257938824> (zuletzt abgerufen am 9.01.2018).

von „dynamischen Simulationsrechnungen“ bewältigen, die das energetische Verhalten und Luftströme im dreidimensionalen Gebäudemodell darstellen. Diese sind allerdings wesentlich aufwendiger als die statischen, zweidimensionalen Berechnungen und erfordern ein spezielles Know-how. Darüber hinaus ist ihr Einsatz zwar formell zugelassen (Anlage 1 Abschnitt 2.1.2 EnEV 2014), sie sind aber als Ausnahme eingestuft und bieten daher den Ausführenden nur ein geringeres Maß an Rechtssicherheit: Wenn sich ein Planer oder Verantwortlicher in der Wohnungswirtschaft darauf stützt, hat er sich für diesen „Sonderweg“ zu rechtfertigen; geht etwas schief, wird man ihm dies anlasten. Das daraus resultierende Haftungsrisiko führt zu Verunsicherung; im Zweifel greifen Investoren, Architekten und TGA-Planer daher zu den „Standard-Lösungen“.

Da keine exakten Regeln aufgestellt wurden, welche Berechnungsverfahren anzuwenden sind, wählten die meisten Planer bzw. Energieberater die einfachsten Methoden: Etwa 95% der Anträge für KfW-Effizienzhäuser wurden nach DIN V 4701 berechnet.<sup>15</sup> Viele von diesen Anträgen hätten eine intensivere Berechnung erfordert. Somit ist es nicht verwunderlich, dass die Berechnungen teilweise wenig mit der baulichen und energetischen Realität zu tun haben.<sup>16</sup>

### 3.1.4

#### Erneuerbare Energien-Wärme-Gesetz

Das „Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich“<sup>17</sup> (Erneuerbare Energien-Wärme-Gesetz - EEWärmeG) nimmt ebenfalls unmittelbar Einfluss auf die Ausführung von Gebäuden. Es gilt für alle neu zu errichtenden Gebäude (Wohn- und Nichtwohngebäude) sowie auf die grundlegende Renovierung von Gebäuden der öffentlichen Hand.

Für diese Gebäudegruppen fordert es, den Wärme- und Kältebedarf zu unterschiedlichen Anteilen aus erneuerbaren Energiequellen zu decken. Die Höhe der Anteile richtet sich nach der Art der Energiequelle: Solare Strahlungsenergie: 15% und gasförmige Biomasse 30%, während bei allen anderen Quellen (flüssiger und fester Biomasse, Geothermie, Umweltwärme) 50% zu erreichen sind.

<sup>15</sup> Winiewska/Oschatz, Wege ebnen für neue Heizsysteme, 2015.

<sup>16</sup> Ausführlich dazu Selk/Gniechwitz, Unsere alten Häuser sind besser als ihr Ruf, 2009, Selk/Gniechwitz, Unsere Häuser verbrauchen mehr als sie sollten, 2010, Michelsen/Müller-Michelsen, Energieeffizienz im Altbau: Werden die Sanierungspotenziale überschätzt?, 2010, Fisch et al., Vergleichswerte für Verbrauch bei Wohngebäuden, 2012.

<sup>17</sup> Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz vom 7. August 2008 (BGBl. I S. 1658), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist, im Folgenden EE-WärmeG.

### 3.1.5

#### Entwurf für ein Gebäudeenergiegesetz

Am 23. Januar 2017 veröffentlichten das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung Erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden; kurz GEG. Es vereint das EnEG mit der dazu erlassenen EnEV mit dem EEWärmeG.

Der Entwurf soll ein Versprechen einlösen, welches der Verordnungsgeber bereits in § 1 Abs. 1 EnEV als Teil des Verordnungstextes gegeben hatte. Den äußeren Anlass liefert die europäische Gebäudeeffizienz-Richtlinie, die die Einführung des Niedrigstenergie-Gebäudestandards schrittweise ab 2019 fordert.

Vorgesehen war, den Entwurf, der zugleich weitere Gesetze anpasst, am 15. Februar 2017 im Bundeskabinett zu verabschiedet, um noch in der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages das parlamentarische Verfahren abzuschließen. Denn das Gesetz sollte am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Zu einer Beschlussfassung im Bundeskabinett ist es dann allerdings nicht gekommen, so dass der neue Bundestag vor der Aufgabe steht, die Vorgaben der EU-Richtlinie umzusetzen.

Das Gebäudeenergiegesetz sollte nutzerfreundlicher werden und den Quartieransatz stärken; zugleich sollte der Entwurf flexibler gestaltet sein, insbesondere im Hinblick auf die Nutzung erneuerbarer Energien.<sup>18</sup> Ein Blick in das über 90 Seite umfassende Regelwerk mit 114 Paragraphen und 6 Anlagen sowie zahlreiche Verweise auf technische Normen zeigt allerdings, dass der Entwurf diese Ziele kaum erreichen dürfte. Denn er steht vollständig in der Tradition der vom „Verlustdenken“ geprägten Vorgängerregelungen und schnürt die verantwortlichen Bauherren und Eigentümer in ein enges Korsett von technischen Vorgaben zur Vermeidung von „Energieverlusten“.

Die Quartierlösungen (§ 107 GEG) in gelten nur für den Neubau und nicht für den Gebäudebestand, wo sie aber besonders dringend wären, um den Sanierungsstau aufzulösen und Erneuerbaren Energien eine stärkere Rolle zuzuweisen.

Technikoffene Lösungen sind zwar nicht schlichtweg ausgeschlossen. Die Vorgaben und die gängigen Berechnungsmethoden errichten allerdings weiterhin erhebliche Hürden. Ein Blick in § 35 GEG zeigt, dass „dynamisch-thermische Simulationsrechnungen“ zwar zulässig sind; jedoch nur, wenn

---

<sup>18</sup> EnEV-online Interview mit Baustaatssekretär *Gunther Adler*, Bundesministerium für Umwelt Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2017; abrufbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=LktexV2RJU> (abgerufen am 27.10.2017).

für die jeweiligen baulichen oder anlagentechnischen Komponenten weder anerkannte Regeln der Technik noch „gesicherte Erfahrungswerte“ in Form einer amtlichen Bekanntmachung vorliegen. Damit dürften die Hürden für diese Berechnungsmethoden noch höher liegen als unter dem bisherigen Regelwerk. Sie sind aber gerade für innovative Lösungen essentiell.

Um wirklich in flexibler Weise das Klimaschutzziel zu erreichen und dabei die Belange der Akteure angemessen zu berücksichtigen, wäre es notwendig, das Regelwerk als ein „lernendes System“ anzulegen. Die Art und Weise, wie jenseits des Neubaus das Ziel des „nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes“ bis 2050 zu erreichen ist, sollte offen sein für Lösungen, die die bisherigen Denkmuster und Gestaltungskorridore überschreiten. Dazu wären Strukturen einer „Inclusive Governance“ zu etablieren, die das Wissen und Kreativität der Akteure für die Fortschreibung des Regelwerkes fruchtbar machen. Aufgrund der starren, technikfixierten Vorgaben ist der GEG-Entwurf davon aber eher noch weiter entfernt als die aktuelle Gesetzeslage.

Als vorläufiges Fazit zu dem Entwurf lässt sich festhalten: Es handelt sich um ein traditionelles Regelwerk, das vor allem materielle Vorgaben beinhaltet und die Akteure gar nicht wirklich in den Blick nimmt. Der Entwurf verfehlt das Ziel, die nötige Aktivierungsenergie für eine Energiewende auch im Gebäudebestand zu entfalten.

Vor diesem Hintergrund eröffnet das Scheitern des GEG-Entwurfes vielleicht den Raum, noch einmal grundsätzlicher über den Ansatz nachzudenken. Grund dafür waren zwar Einwände der CDU/CSU-Fraktion an der Wirtschaftlichkeit des vorgesehenen Standards eines "Niedrigstenergiegebäudes" für öffentliche Nichtwohngebäude, zu dem auch der Koalitionsausschuss am 29.3.2017 keine Einigung erzielen konnte. Zu hoffen ist, dass es nunmehr zu einem offenen Diskurs jenseits der eingefahrenen Lösungen kommt. Nach den Formulierungen in dem Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 7.2.2018 ist dies jedenfalls nicht ausgeschlossen.<sup>19</sup>

### **3.1.6 Zwischenfazit**

Die Vorschriften dazu, welche energetischen Eigenschaften jedes Gebäudebauteil und die technische Ausrüstung zu erfüllen haben, sind in den letzten Jahren immer detaillierter und komplexer geworden. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass die Behörden deren Einhaltung allenfalls noch

---

<sup>19</sup> Siehe etwa die Ausführungen auf S. 115 f., die Aspekte der Technologieoffenheit (einschließlich der Förderung technologischer Innovationen zur Erreichung der Klimaschutzziele), aber auch die Prüfung „möglicher Vorteile einer Umstellung künftiger gesetzlicher Anforderungen auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen“ sowie die Stärkung des Quartieransatzes beinhalten.



auf dem Papier überwachen können. In der Praxis liegt die Umsetzung überwiegend in den Händen der Bauherren. Ob nach Abschluss der Baumaßnahme, wie eigentlich vorgeschrieben, ein Energieausweis für das Gebäude ausgestellt wird und ob dieser den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht, kontrollieren die Behörden in der Regel nicht.<sup>20</sup> Vermutlich können sie dies auch gar nicht. So teilten die zuständigen Stellen in Baden-Württemberg mit, die Energieeinsparverordnung sei „in ihrer derzeitigen Form und Komplexität für kaum vollziehbar“. Dann aber trägt eine weitere Formalisierung der energetischen Vorgaben zum Klimaschutzziel kaum etwas bei. Im Gegenteil: Sie könnten Investoren sogar davon abhalten, eine Sanierung in Angriff zu nehmen, weil sie befürchten (müssen) dann in das Dornengeflecht des technischen Regelwerkes zu geraten, aus dem sie sich nur unter erheblichem Aufwand (etwa durch Simulationsrechnungen) wieder befreien können.

Dieser ernüchternde Befund zeigt sich auch daran, dass weder EnEG und EnEV noch das GEG quantifizierte Klimaschutzziele enthalten (etwa: Ein Gebäude darf nicht im Jahr X mehr als Y kg CO<sub>2</sub> pro Quadratmeter und Jahr emittieren und im Jahr Z dann ...).<sup>21</sup> Obwohl dem GEG-Entwurf die Erkenntnis zugrunde liegt, dass den erneuerbaren Energien eine größere Rolle einzuräumen ist, ist die Struktur der derzeitigen Regelungen nicht geeignet, eine solche Entwicklung wirksam zu befördern. Dies dürfte auch mit „kosmetischen“ Korrekturen, wie sie das GEG vorsieht, nicht gelingen.

## 3.2

### Weitere Rechtsnormen

Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz<sup>22</sup> (KWKG) sieht vor, die Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung bis zum Jahr 2020 auf 25% zu steigern. Hierzu sind Abnahme und Vergütung des Stroms aus KWK-Anlagen geregelt. Zuschläge für den Neu- und Ausbau von Wärme- und Kältenetzen sowie Wärme- und Kältespeichern sind ebenso definiert. Der Bezug zu Gebäuden wird bei privaten KWK-Anlagen im Quartier oder im Gebäude offensichtlich. Für „kleine KWK-Anlagen“, also solche mit einer elektrischen Leistung von bis zu zwei Megawatt, gelten günstigere Rahmenbedingun-

<sup>20</sup> *Deutsche Umwelthilfe*, Regelungs- und Vollzugsdefizite der Energieeinsparverordnung (EnEV), 2015, S.#.

<sup>21</sup> Das Klimaschutzziel der Bundesregierung zum Primärenergieverbrauch im Gebäudebereich sieht vor, diesen bis 2050 im Vergleich zu 2008 um 80% zu senken. Im Jahr 2008 lag dieser bei 4.380 PJ (BMW 2015, S.35). Bis 2050 müsste der Primärenergieverbrauch im Gebäudebereich auf rund 840 PJ fallen (vgl. BMW 2015, S.48). Der spezifische Primärenergiebedarf für Wohngebäude dürfte bezogen auf die Nutzfläche noch knapp 40 kWh/m<sup>2</sup> betragen (2008: 227 kWh/m<sup>2</sup>) (vgl. BMW 2015, S.48).

<sup>22</sup> Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2498), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2532) geändert worden ist, im Folgenden KWKG.

gen. Noch vorteilhafter sind allerdings die Vorgaben des Erneuerbare-Energien-Gesetz<sup>23</sup> (EEG) soweit Erneuerbare Energien zum Einsatz kommen.

Das EEG will die Weiterentwicklung von Technologien zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien fördern und Kostensenkungen erreichen. Es formuliert ein quantitatives Ausbauziel: Der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung soll im Jahr 2020 auf 35%, im Jahr 2030 auf 50%, im Jahr 2040 auf 65% und im Jahr 2050 auf 80% ansteigen.

Das Stromsteuergesetz<sup>24</sup> (StromStG) regelt die Besteuerung von Strom sowie auch u. a. die Befreiung, den Erlass und die Erstattung von Steuern. Für einzelne Bereiche sieht das Gesetz Steuerentlastungen vor, allerdings vorrangig für den groß-industriellen Bereich, in der Regel gekoppelt daran, dass ein Energiemanagementsystem zum Einsatz kommt.

Über die Verknüpfung zur Abwärme-Nutzungspflicht industrieller Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz ergibt sich ein Bezug zur Wohnbebauung, soweit eine Abnahme wirtschaftlich zu realisieren ist.

Das Energiewirtschaftsgesetz<sup>25</sup> (EnWG) definiert die Rahmenbedingungen für eine sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche und umweltverträgliche Versorgung mit Strom und Gas. Es reguliert die Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze, um einen wirksamen und unverfälschten Wettbewerb zu gewährleisten. Es setzt zugleich das Europäische Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet der leitungsgebundenen Energieversorgung um. Energieversorgungsunternehmen unterliegen danach bestimmten Anforderungen (Genehmigungs- und Berichtspflichten).

Wenn Vermieter den in eigenen KWK-Anlagen produzierten Strom an ihre Mieter verkaufen wollen, haben sie diese Anforderungen ebenfalls zu erfüllen. Die daraus resultierenden Hemmnisse lassen sich verringern, wenn man mit einem Energieversorgungsunternehmen kooperiert.

Als weiteres Fazit ist festzuhalten: Allen aufgeführten Gesetzen ist gemeinsam, dass sie die Handlungssituation der Akteure bei der Gebäudesanierung beeinflussen. Sie sind aber wie die Förderkulissen nicht aufeinander und nicht mit den expliziten Gebäudevorgaben abgestimmt.

---

<sup>23</sup> Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2532) geändert worden ist, im Folgenden EEG.

<sup>24</sup> Stromsteuergesetz vom 24. März 1999 (BGBl. I S. 378; 2000 I S. 147), das zuletzt durch Artikel 3 u. 4 des Gesetzes vom 27. August 2017 (BGBl. I S. 3299) geändert worden ist, im Folgenden StromStG.

<sup>25</sup> Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist, im Folgenden EnWG.

### 3.3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Das Ordnungsrecht enthält Vorgaben, die alle Normadressaten, in diesem Fall alle Hausbesitzer bzw. Bauherren, einzuhalten haben. Die Mehraufwendungen für umfassende CO<sub>2</sub>-Einsparungen sind finanziell jedoch – wie beschrieben – allenfalls unter bestimmten Randbedingungen wirtschaftlich, solange die Energiepreise nicht signifikant ansteigen. Daher stellt der Staat Subventionen bereit. Sie sollen vor allem einen Anreiz bieten, mehr als das gesetzlich vorgeschriebene Maß für die Energieeinsparung bzw. den Klimaschutz zu tun.

Für den Gebäudebestand gilt ein – überwiegend psychologischer, zum deutlich geringeren Teil aber auch rechtlicher – Bestandsschutz. Solange der Eigentümer sonst keine Baumaßnahmen in Angriff nimmt, trifft das energiebezogene Ordnungsrecht sein Gebäude nicht (Ausnahmen gibt es für Heizkessel und die Dämmung der obersten Geschossdecke). Insofern läuft das Ordnungsrecht also ins Leere. Entscheidet sich der Eigentümer für größere Investitionen, muss er dann allerdings die ordnungsrechtlichen Vorgaben erfüllen. Ausschlaggebend für die Erreichung der Klimaschutzziele ist daher, ob die Fördermaßnahmen auch geeignet sind, die finanziellen Hürden für die Gebäude-Investoren wirksam zu beseitigen.

Ähnlich wie bei den rechtlichen Regelungen ist auch hier historisch eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten entstanden, die für nicht-professionelle Akteure nur schwer überschaubar sind. Und auch die Möglichkeiten professioneller Berater, den Überblick über alle Förderoptionen zu behalten, stoßen an ihre Grenzen. Zwei Förder-Linien sind dabei besonders zu beachten:

- a) Die Fördermöglichkeiten der bundeseigenen KfW-Bank sind explizit auf den Gebäudebereich ausgerichtet. In den Programmen „Energieeffizient Bauen“ und „Energieeffizient Sanieren“ bietet die Bank sowohl günstige Kredite als auch Investitionszuschüsse an. Die Höhe der Zuwendungen richtet sich nach dem Grad der Energieeffizienz. Um diese Abstufungen zu beschreiben, werden verschiedene energetische Standards (Effizienzhaus-Standards) formuliert, die von 40 bis 115 die prozentuale Über- bzw. Unterschreitung der gesetzlichen Anforderungen für Neubauten angibt.<sup>26</sup>
- b) Das Bundeswirtschaftsministerium bietet über das Bundesamt für Ausführungskontrolle (BAFA) Förderungen für die Vor-Ort-Beratung für energetische Modernisierungen an. Außerdem unterstützt man die Technologie der Kraft-Wärme-Kopplung auch im Gebäudebereich, entweder durch einen Investitionszuschuss für Mini-KWK in Ein- und Zweifamilienhäuser

---

<sup>26</sup> Näheres unter [www.kfw.de](http://www.kfw.de).

oder eine erhöhte Vergütung für die Stromeinspeisung aus kleinen KWK-Anlagen.

Darüber hinaus gibt es noch zahlreiche regionale, lokale und zumeist temporäre Förderungen mit spezifischen Förderzielen.

Die grundsätzlich hilfreiche finanzielle Unterstützung (zumindest solange das Verhältnis von Investitionskosten und Einsparmöglichkeiten so ungünstig bleibt) hat allerdings auch Schwächen:

- (a) Die Kopplung der KfW-Förderung an die Effizienzhaus-Standards ist zwar umsetzungsorientiert, schließt aber gleichzeitig innovative Lösungen, die dort nicht vorgesehen sind, von der Förderung de facto aus, auch wenn sie für den Klimaschutz vorteilhafter wären.
- (b) Die ökonomischen Institutionen bilden wie die rechtlichen Regelungen einen unkoordinierten Flickenteppich, der nicht nur unübersichtlich ist, sondern auch für den Gebäudebereich viele Mittel suboptimal einsetzt.

Zudem entfalten zumindest die KfW-Förderprogramme neben ihren finanziellen Anreizen auch normative Wirkungen: Obwohl von keiner Stelle explizit zu diesem Zweck deklariert gilt der „KfW-70-Standard“ im Vertrieb von Neubauten und Neubauwohnungen als Qualitätsmerkmal. Niedrigere energetische Ausstattungen gelten als weniger zukunftsfähig, höhere als unökonomisch. Wie immer in der Werbung ist der Realitätsgehalt dieser Botschaft dabei nicht zentral. Dass diese Wirkungen mit Blick auf den Klimaschutz auch kontraproduktiv sein können, zeigt das Beispiel einer Neubausiedlung.<sup>27</sup>

### 3.4

#### Defizite im Regelwerk

Zusammenfassend sind folgende Defizite festzuhalten: Erstens fehlt ein Entwicklungspfad, der den Akteuren einen Orientierungsrahmen im Zeitablauf gibt. Obwohl die Bundesregierung diesen Bedarf durchaus erkennt, wie das folgende Zitat zeigt, kommt sie diesem Bedarf bislang nicht nach:

„Damit die ... Ziele der Bundesregierung realisiert werden, braucht es einen Entwicklungspfad, an dem sich alle Beteiligten orientieren können. Damit soll nicht eine Punktlandung angestrebt werden. Das wäre mit den erwartbaren vielfältigen wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen nicht zu vereinbaren. Vielmehr gibt der Entwicklungspfad allgemein und in den ver-

---

<sup>27</sup> Förderantrag an die DBU: Kybernetische Planung, einer Neubausiedlung in Karlsruhe - Knielingen. Antragsteller: Volkswohnung Karlsruhe, Schneider+Schumacher Architekten Frankfurt, Technische Universität Darmstadt, Fondation Kybernetik, Balck+Partner Facility Engineering Heidelberg, Darmstadt 2013.

schiedenen Sektoren Auskunft darüber, ob im Verlauf der tatsächlichen Entwicklung die Ziele erreicht werden.“<sup>28</sup>

Zweitens sind die bestehenden Regelungen über Jahrzehnte entstanden und verändert worden; die beteiligten Ministerien haben die in ihr Ressort fallenden Regeln nicht bzw. nur unzureichend aufeinander abgestimmt. Das ist keineswegs nur im Klimaschutz so, aber in diesem Bereich wirkt sich dieser Zustand besonders einschneidend aus, weil der eingeschlagene Weg nicht hinreichend wirksam ist und eine grundlegende Reform des beschriebenen „Flickenteppichs“ sich als äußerst schwierig erweist. Diese Einsicht teilt die Bundesregierung schon seit 2010:

„Mit einem „weiter so“ im bisherigen Instrumentenmix kommen wir nicht voran. Um die technisch-wirtschaftlichen Möglichkeiten der energetischen Sanierung des Gebäudebestands zu nutzen, ist ein neuer strategischer Ansatz notwendig. In Zukunft kommt es darauf an, dass im Interesse der Eigentümer der geforderte Sanierungsbedarf langfristig definiert wird, damit er diesen bei seinen Plänen für Investitionen berücksichtigen kann.“<sup>29</sup>

Aber auch vier Jahre später steht in der aktuellen Fassung der Energieeinsparverordnung weiterhin nur eine Absichtserklärung: „... wird die Bundesregierung in diesem Zusammenhang auch eine grundlegende Vereinfachung und Zusammenführung der Instrumente, die die Energieeinsparung und die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden regeln, anstreben, um dadurch die energetische und ökonomische Optimierung von Gebäuden zu erleichtern.“ (EnEV 2014 § 1 Abs. 1)

Ein erster Konflikt ergibt sich damit bereits zu Beginn der EnEV: Zunächst begrenzt sie klimaschutzkonform den Primärenergiebedarf; in der zweiten Forderung findet sich aber eine Festlegung, die sich gar nicht mehr auf das Ziel, sondern ausschließlich auf den Weg bezieht:

„(2) Zu errichtende Wohngebäude sind so auszuführen, dass die Höchstwerte des spezifischen, auf die wärmeübertragende Umfassungsfläche bezogenen Transmissionswärmeverlusts nach Anlage 1 Nummer 1.2 nicht überschritten werden.“ (EnEV 2014 § 3 Abs. 2)

Damit transportiert das Regelwerk die innovationshemmende Auffassung, die die Verlustreduktion als „Muss“ deklariert und die Erneuerbaren Energien als mögliche Ergänzung lediglich ergänzend zulässt. Die mittlerweile recht hohen Anforderungen sind aber in vielen Fällen ohne den Einsatz erneuerbarer Energien nicht mehr zu erreichen bzw. ihre Verwendung stellt

<sup>28</sup> *Bundesregierung*, Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 2010, S. 4.

<sup>29</sup> Siehe *Bundesregierung* (Fn. 28), S. 28.

die ökonomisch sinnvollere Alternative dar. Die zitierte Nebenanforderung hindert die Bauherren daran, eine optimale Kombination der beiden Optionen zu realisieren.

Mittlerweile „erlaubt“ das Regelwerk (EnEV § 24 Abs. 2), vom Referenzhausverfahren abweichende Wege zu gehen (allerdings nur, solange die o.g. Nebenanforderung eingehalten ist). Faktisch sind solche Wege außerhalb von Forschungs- und Modellvorhaben aber kaum realisierbar, weil (a) die in der EnEV ermöglichten Ausnahmen ein langwieriges Verfahren in den zuständigen Landesministerien durchlaufen müssen und zu Bauverzögerung führen, (b) die allermeisten Energieberater nicht in der Lage sind, eine Lösung in Abweichung von den vereinfachenden Berechnungstools zu rechnen und weil (c) die normative Wirkung der (als „quasi-verbindlich“ wahrgenommenen) KfW-Standards für innovative Lösungen in der Praxis aufgrund der daraus resultierenden Erwartungshaltung maßgeblicher Akteure nahezu unüberwindlich ist. Will man die Klimaschutzziele nicht aufgeben, ist es folglich höchste Zeit, über Alternativen nachzudenken.

### 3.5

#### **Befund zum status quo: Potentiale nicht ausgeschöpft**

In Deutschland entfallen etwa 40 Prozent des gesamten Energieverbrauchs auf den Heizungs-, Warmwasser- und Strombedarf des Gebäudesektors. Weil drei Viertel des Gebäudebestandes nicht den heutigen technischen und energetischen Standards entsprechen, sieht die Bundesregierung hier zu Recht ein wesentliches Potential zur Reduktion des Energieverbrauchs und zur Erhöhung der Energieeffizienz. Im Rahmen ihrer Strategie zur Verringerung des Energieverbrauchs im Gebäudesektor, die Teil der Energiewende ist, will sie den Wärmebedarf des deutschen Gebäudebestandes bis 2020 um 20 Prozent senken. Bis 2050 sollen Gebäude in Deutschland nahezu klimaneutral sein. Die bisher erzielten Erfolge sind allerdings sehr überschaubar.

Zur Förderung von innovativen Sanierungskonzepten und energieeffizientem Neubau spielen ordnungspolitische Rahmensetzungen durch die EnEV und finanzielle Förderprogramme der KfW Bankengruppe die zentralen Rollen. Zwar nahmen die Sanierungsaktivitäten in Deutschland in den letzten 20 Jahren stetig zu, aktuell ist aber ein Rückgang der energetischen Modernisierungen zu beobachten. Betrug die Quote der Vollsanierungen 2006 noch 1,2 Prozent, so sank sie seitdem sukzessive auf inzwischen lediglich 1 Prozent. Zudem lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den jeweiligen Eigentümer- und Nutzergruppen sowie zwischen den alten und neuen Bundesländern ausmachen. Um die Ziele der Bundesregierung nicht zu verfehlen, müsse sich die Sanierungsquote allerdings mindestens ver-

Teilprojekt F: Institutionelle Gestaltungsoptionen zur Gebäudesanierung –  
Ordnungsrechtlicher Rahmen (InstOp)

doppeln, so Bundesumweltministerin Barbara Hendricks. Die Sanierungsquote als alleinige politische und regulatorische Zielgröße ist indes wenig aussagekräftig, da sie keine Aussage über die Qualität der Maßnahmen und die damit verbundene Klimaschutzwirkung trifft.

## 4

### Ordnungsrechtliche Impulse für ein lernendes System

Vor dem Hintergrund der vorstehen skizzierten Befunde stellt sich die Frage: Wie lässt sich das Klimaschutzpotential im Gebäudesektor effektiv und effizient erschließen?

Die folgenden Thesen gehen zunächst von einer ordnungsrechtlichen Regelungsoption aus. Dabei ist einerseits konsequent aus der Zielperspektive nach geeigneten Instrumenten zu suchen; andererseits ist aber auch der gegenwärtige Stand der Regulierung in den Blick zu nehmen, der naturgemäß der Ausgangspunkt aller Umgestaltungsmaßnahmen ist.

#### 4.1

##### Grundpflicht zur Gebäudesanierung mit regulatorischem Kontext

Im Sinne einer klaren und transparenten Vorgabe, an der die Adressaten ihr Verhalten ausrichten, empfiehlt es sich, eine Grundpflicht gesetzlich zu definieren, die vom Eigentümer verlangt, bestehende Gebäude möglichst klimaneutral zu betreiben.<sup>30</sup> Vorbild hierfür wäre die Grundpflichten für Betreiber industrieller Anlagen in § 5 Abs. 1 BImSchG. Diese Pflicht würde, gestaffelt nach genauer zu definierenden Gebäudegrößen und -arten, mit einer Übergangsfrist von 10-12 Jahren verbindlich.<sup>31</sup> Sie ließe sich in einem Gesetz zum klimaneutralen Gebäudebestand (GebKliG) verankern.

Die konkrete Ausrichtung auf den Klimaschutz ist dann in einem untergesetzlichen Regelwerk durch Detailregelungen genauer auszugestalten. Die zentrale Anforderung besteht dabei darin, in bestehenden Gebäuden nur noch eine bestimmte Menge an CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>a zu emittieren. Für die weitere Umsetzung ist dieses Ziel mit zeitlichen Vorgaben zu verknüpfen und mit Instrumenten zu versehen, die zum einen Lernprozesse bei den Akteuren der Wohnungswirtschaft anstoßen und das dabei gewonnene Wissen für die gesellschaftliche Entscheidungsfindung verfügbar machen, um damit zum anderen effektiv und effizient dazu beizutragen, dass sich der Gebäudebestand den Klimaschutzzielen annähert. Darüber hinaus sind die ordnungsrechtlichen Regeln durch Anreize (Sanktionen, ökonomische Anreize, Subventionen) zu ergänzen.

Um die technisch-wirtschaftlichen Potenziale von kreativen Entwicklungen nutzen zu können, sind die Rahmenbedingungen nachvollziehbar (d.h. verständlich und verlässlich) und innovations-offen (also ohne Festlegung auf einen Lösungsweg) zu gestalten.

<sup>30</sup> Schönemann et. al., CO<sub>2</sub>-Bewertung statt Primärenergiebezug!, 2015, S. 37.

<sup>31</sup> Vorbild wären hier etwa die gestaffelten Übergangsfristen in Art. 23 der REACH-Verordnung.



Dazu ist das neue Regelwerk auf das Klimaschutzziel auszurichten; es sollte nicht mehr einen Weg (heute: Bauteile-Effizienz) bzw. die einzelnen Maßnahmen zwingend vorschreiben. Stattdessen gilt es, Möglichkeiten auf dem Weg hin zum „nahezu klimaneutralen Gebäudebestand“ zu eröffnen und ggf. fehlende Berechnungsgrundlagen für die erforderlichen Nachweise festzulegen.

Bei der Entwicklung eines Sanierungs- bzw. Modernisierungsplans (oder Programms für eine sukzessive Umsetzung) für ein Gebäude oder Gebäudegruppe sind alle Wege gleichberechtigt zu prüfen, um das technisch-ökonomische Optimum zu ermitteln. Die in der EnEV formulierte Nebenanforderung ist in diesem Zusammenhang kontraproduktiv. Die derzeit gültige Handlungsmaxime – erst maximal Dämmen, dann Gebäudetechnik optimieren und den Rest mit erneuerbarer Energie abdecken – erweist sich im Gebäudebestand als kontraproduktiv für das Klimaschutzziel. Denn sie erschwert Lösungen, bei denen Architekten etwa Kollektor-Fassadenelemente gestalterisch und funktional im Gebäude einsetzen möchten. Besondere Dämmungen sind dabei teilweise oder ganz überflüssig, kosten aber nach derzeitiger Regelung Ressourcen und verteuern die Modernisierung unnötig.

Technisch flexible Regelungen hingegen regen Kreativität an, erweitern die Möglichkeiten, die begrenzten Mittel optimal einzusetzen und können auch Lösungen verhindern, die wir in wenigen Jahrzehnten bedauern.

Das zeigt sich auch am Umgang mit der vorhandenen Bausubstanz mit gestalterischem Wert. Ist es erforderlich, Fassaden der Gründerzeit und oder andere charaktervollen Gebäude in ein uniformes Dämmkorsett zu stecken? Nach gegenwärtiger Rechtslage gibt es eine generelle Ausnahme im Fall von denkmalgeschützten Gebäuden. In den vielen Fällen, wo der Denkmalschutz noch nicht greift, die Charakteristik des Hauses aber dennoch gravierend verändert werden muss, sind langwierige Verhandlungen mit ungewissem Ausgang erforderlich. Darauf können sich nicht alle Gebäudeeigentümer einlassen.

Bislang haben jeweils verschiedene Ministerien (insbesondere Wirtschaft und Energie, Bau und Umwelt) rechtliche Regelungen vorangetrieben. Diese Regelungen sind unabhängig voneinander entstanden und stehen teilweise im Konflikt. Aus der Perspektive der Adressaten bietet es sich an, diese Regelungen bzw. die Anteile dieser Regelungen, die auf den Umgang mit Gebäuden abzielen, in einem Gebäude-Klimaschutzgesetz (Geb-KliG) zusammenzufassen und auch auf der Verordnungsebene zu harmonisieren. Im Unterschied zum Gebäudeenergiegesetz (GEG) wären damit die „Eierschalen“ des Energie-Einsparungs-Denkens abgestreift und das eigentliche Ziel des Regelwerkes bereits im Titel betont.

## 4.2

### Verordnung zum klimaneutralen Gebäudebestand (GebKliV)

Schon im Titel der neuen Verordnung ist – analog zu der entsprechenden Grundlage (siehe dazu die vorherigen Abschnitte) die Ausrichtung auf den Klimaschutz zu verdeutlichen, etwa als „Verordnung zum klimaneutralen Gebäudebestand“ (GebKliV).

Die Zweckbestimmung der neuen Verordnung könnte – in Fortschreibung von § 1 Abs. 1 EnEV – folgenden Wortlaut haben:

Zweck dieser Verordnung ist es, die auf die Nutzung von Gebäuden zurückgehende Freisetzung von Treibhausgasen zu verringern. Damit soll die Verordnung dazu beitragen, die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung, insbesondere ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand bis zum Jahr 2050, zu erreichen. Neben den Festlegungen in der Verordnung soll dieses Ziel auch mit anderen Instrumenten, insbesondere mit einer Modernisierungsoffensive für Gebäude, Anreizen durch die Förderpolitik und einem gebäudeindividuellen oder portfoliobezogenen Sanierungsfahrplan verfolgt werden.

In der Folge ist im Text der Verordnung der Begriff „Jahres-Primärenergiebedarf“ zu ersetzen durch „Jahres-Treibhausgasfreisetzung“. Auf welchem Wege die Adressaten das in der Verordnung umsetzungsorientiert formulierte Ziel erreichen, bleibt ihnen überlassen. Darüber hinaus steht es frei, die Vorgaben auch für mehrere Gebäude gemeinsam zu erfüllen (bubble-Konzept). Dabei ist es nicht notwendig, dass die Gebäude im Eigentum der gleichen Person stehen.

Die bislang in den Anhängen der EnEV dargestellten technischen Möglichkeiten der Effizienzsteigerung bleiben als Option erhalten. Hinzukommen der Einsatz erneuerbarer Energien, die nach Möglichkeit gebäudenah gewonnen werden sollten. Alle Optionen stehen nicht in Konkurrenz zu einander, sondern sollen sich nach Möglichkeit zu einem technisch-wirtschaftlichen Optimum ergänzen. Dies kann zu planerisch anspruchsvollen Lösungen führen, die nur mit Hilfe planerischer Kreativität und komplexen Berechnungsverfahren zu realisieren sind. Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit für Planer und Bauherren sowie für die Bauaufsichtsbehörden und Fördermittel-Ausreicher müssen die zulässigen Berechnungsverfahren beschrieben und festgelegt werden.

Die Eingrenzung auf „wirtschaftliche Vertretbarkeit“, wie sie sich aus § 5 Abs.1 Satz 1 EnEG ergibt, ist zu streichen. Sie vermittelt die Erwartungshaltung, es seien nur die betriebswirtschaftlich nach dem Kalkül des Eigentümers vertretbaren Maßnahmen zu ergreifen. Dies steht mit der neu geschaffenen Grundpflicht nicht im Einklang. Besondere Härten federt der ohnehin anwendbare „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ (Übermaßver-

bot) ab; maßgeblich für dessen Anwendung ist die Zieldefinition des Gesetzgebers und dessen Ausformung in Gesetz und Verordnung.

Die Anhänge sind entsprechend anzupassen. Auf Vorgaben, die die Adressaten auf bestimmte Lösungen festlegen, ist dabei zu verzichten.

Neben der Neuausrichtung der ordnungsrechtlichen Regelungen auf den Klimaschutz und damit auf den Parameter CO<sub>2</sub> ist eine striktere Einbeziehung des Gebäudebestands in das Regelungssystem erforderlich. Denn die bisherige Regelung – wenn am Haus deutliche Veränderungen vorgenommen werden, müssen diese denselben energetischen Regeln folgen wie Neubauten – hat sich nicht bewährt. Zum einen ist der Grad der Verbindlichkeit für Modernisierungsmaßnahmen deutlich zu erhöhen, zum anderen muss der jeweils besonderen Situation der Bestandsgebäude Rechnung getragen werden. Letzteres erreicht nur eine Fachplanung für jedes einzelne Gebäude, die auf der Basis einer ausführlichen Bestandsaufnahme die Möglichkeiten der energetischen Ertüchtigung aufzeigt. Darüber hinaus berücksichtigt sie das Alter der jeweiligen Bauteile und Einrichtungen, so dass die ursprünglich kalkulierte Lebensdauer des jeweiligen Kompartiments und seine Erneuerung korrespondieren können. Ein solchen gebäude-individueller Modernisierungsfahrplan, dessen Endstufe spätestens für das Jahr 2050 dort, wo es möglich ist, ein nahezu emissionsfreies Gebäude beschreibt, sollte für alle Bestandgebäude innerhalb eines angemessenen Zeitraums obligatorisch gemacht werden. Die dabei entstehenden Planungskosten sollten zu einem hohen Anteil gefördert werden.

### 4.3

#### **Ertüchtigung von Bestandsgebäuden („Modernisierungsfahrplan“)**

Die energetische Ertüchtigung von Bestandsgebäuden benötigt weitere Instrumente, die ihre Umsetzung unterstützen und in vielen Fällen erst ermöglichen. Erst so wird es gelingen, die notwendigen Impulse zu vermitteln, um die Sanierungspotentiale auch wirklich zu erschließen.

Das einfachste Verfahren ist eine Komplettsanierung von Bestandsgebäuden, die eine umfassende Modernisierung (Dämmung, Heizung, Fenster, Schallschutz, ggf. Aufzug und Barrierefreiheit) umsetzt. Diese Vorgehensweise erschließt Synergien bei der Realisierung und ermöglicht eine Abstimmung zwischen den Modernisierungselementen. Jedoch sind damit große Belastungen der Bewohner bzw. Nutzer bis hin zum (temporären) Umzug sowie ein sehr hoher finanzieller Aufwand für Eigentümer und Bewohner verbunden; zudem müssen dabei ggf. Bauteile ersetzt werden, deren kalkulierte Nutzungsdauer noch nicht erreicht ist. Die Komplettsanierung wird daher eher selten durchgeführt.

Eine energetische Modernisierung von Bestandsgebäuden, die sukzessive stattfindet und auf Bewohnerbelastung sowie Nutzungsdauer von Kompar-

timenten Rücksicht nimmt, benötigt eine grundlegende strategische Planung. Dafür hat sich der Begriff Sanierungsfahrplan etabliert,<sup>32</sup> der allerdings nicht berücksichtigt, dass es sich im Wesentlichen um Modernisierungsmaßnahmen handelt. Vorzugswürdig erscheint daher der Begriff „Modernisierungsfahrplan“.

Eine erste konkrete Ausgestaltung der Fahrplan-Idee wurde in Baden-Württemberg realisiert: Der Landtag hat am 11. März 2015 mit der Novelle des Erneuerbare-Wärme-Gesetzes<sup>33</sup> (EWärmeG) beschlossen, dass der Pflichtanteil für Ökowärme in bestehenden Wohngebäuden von 10 auf 15 Prozent steigt. Die Pflicht kommt zum Tragen, sobald die Heizung in einem Gebäude erneuert wird. Gleichzeitig hat der Gesetzgeber die Möglichkeiten erweitert, dieser Pflicht nachzukommen: Die Erstellung eines Sanierungsfahrplanes wird mit 5% (von 15) angerechnet.

Der Sanierungsfahrplan BW wird im Rahmen einer Vor-Ort-Beratung erstellt. Der Schwerpunkt liegt bei der Dämmung der Außenhülle und der Erüchtigung der Heizanlage. Die vorgeschlagenen Maßnahmen müssen „ambitionierte Einzelmaßnahmen“ darstellen und werden in eine fachlich sinnvolle Reihenfolge gebracht. Die Erstellung kann durch Förderprogramme des Landes Baden-Württemberg oder über die BAFA (Förderprogramm „Vor-Ort-Beratung“) gefördert werden und stellt für viele Gebäude eine finanziell günstigere Alternative im Vergleich zu einer fünfprozentigen Steigerung der erneuerbaren Wärme dar.

Eine Weiterentwicklung des Sanierungsfahrplans BW ist der „Individuelle Sanierungsfahrplan“ des BMWi, der auf den Berliner Energietagen am 4. Mai 2017 vorgestellt wurde. Er stützt sich auf ein Software-Tool dar, welches einen verständlichen Überblick über die in einem Gebäude langfristig anstehenden energetischen Sanierungen gibt. Neben Energie-Einsparpotenzialen und den Einsatzmöglichkeiten für erneuerbare Energien schätzt es auch die dafür notwendigen Investitionen ab und weist die Heizkosten- sowie CO<sub>2</sub>-Einsparungen aus. Schwerpunkte sind auch hier die Dämmung der Außenhülle der Gebäude und die Heizung; Gebäudelüftung und Solarthermie sind jedoch auch enthalten. Ein weiterer Schwerpunkt des Fahrplans ist die intensive Einbeziehung der Gebäude-Eigentümer und Investoren, um das Verständnis und die Mitwirkungsbereitschaft bei der Umsetzung der Maßnahmen zu verbessern.

---

<sup>32</sup> Siehe z.B. UBA, Der Weg zum klimaneutralen Gebäudebestand, 2014, S. 14 ff.

<sup>33</sup> Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg (Erneuerbare-Wärme-Gesetz – EWärmeG), vom 17. März 2015, GBl. vom 20. März 2015, 151, im Folgenden EWärmeG.

Teilprojekt F: Institutionelle Gestaltungsoptionen zur Gebäudesanierung –  
Ordnungsrechtlicher Rahmen (InstOp)

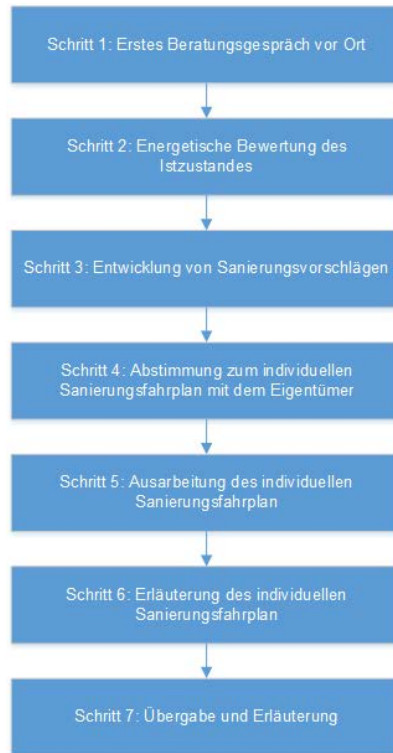


Abbildung 1: Fließ-Schema zum Vorgehen bei Sanierungs-Fahrplänen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von dena<sup>34</sup>

Da in dem Softwaretool auch Grafiken und Bilder hinterlegt sind, steigen Anschaulichkeit und Verständlichkeit der Ergebnisse sowohl für Gebäude-Eigentümer als auch für Energieberater. Die Modernisierungs-Vorschläge werden in Maßnahmenpaketen gebündelt. Das Tool gibt auch die voraussichtlichen Kosten und die jeweiligen Energiebedarfe (einschließlich CO<sub>2</sub>-Emission) an. Als Sanierungs-End-Ziel fungiert das KfW-Effizienzhaus 85.

Die beschriebenen Fahrpläne sind geeignet, das derzeitige Niveau der Energieberatung zur energetischen Gebäudemodernisierung erheblich zu steigern. Aber wie andere Standardisierungen wirken sie auch hemmend auf Innovationen, die sich außerhalb des vorgesehenen Handlungsrahmens bewegen.

Zu konstatieren ist damit ein Bedarf, diesen Ansatz fortzuentwickeln, etwa im Hinblick auf die Ziele „technische Innovationen“ zu stärken und die

<sup>34</sup> Dena 2017, abrufbar unter: <https://www.dena-expertenservice.de/fachinfos/individueller-sanierungsfahrplan/ein-neues-instrument/> (zuletzt abgerufen am 5.12.2017).

„Technologieoffenheit“ zu erhöhen.<sup>35</sup> Gleichwohl bietet der „Individuelle Sanierungsfahrplan“ die zentralen Elemente für ein zentrales Instrument zur Umsetzung einer klimaschutzorientierten Gebäudepolitik: Eine grundlegende Bestandsaufnahme, eine auf das spezifische Gebäude zugeschnittene Zielformulierung sowie eine zeitlich-technische Reihenfolge der vorgesehenen Maßnahmen. Alle Berechnungen sind offenbar bereits jetzt für eine Ausrichtung auf die Klimaschutz-Messgröße CO<sub>2</sub> geeignet. Somit erscheint es sinnvoll, die Ansätze zu einem zentralen Umsetzungsinstrument zu entwickeln, auf das sich die Gebäudeeigentümer, aber auch die ordnungsrechtlichen Regelungen und die Förderkulisse stützen können.

Ein für alle Gebäude obligatorischer „Individueller Modernisierungsfahrplan“ ist eine Voraussetzung dafür, ordnungsrechtliche Anforderungen für die energetische Modernisierung von Bestandsgebäuden so zu formulieren, dass man die Besonderheiten des Gebäudes und seines Kontextes erfasst, um auf dieser Grundlage gemeinsam mit den maßgeblichen Akteuren nach umsetzungstauglichen Lösungen zu suchen. Es schafft mithin einen prozeduralen Rahmen für einen gemeinsamen Suchprozess.

Dieser Ansatz würde die derzeitigen Energieausweise ablösen; seine Erstellung sollte durch besonders qualifizierte Energieberater stattfinden und wegen seiner grundlegenden Funktion mit einer hohen Förderquote ausgestattet werden, die auch eine weitere Begleitung sowie eine Qualitätssicherung bei der Ausführung der Maßnahmen<sup>36</sup> bis hin zum Monitoring der erzielten Minderungserfolge belohnen sollte. Denn daraus ergeben sich wiederum – im Sinne eines lernenden Systems – Hinweise für zukünftige Sanierungsfahrpläne (siehe dazu die folgende Abbildung).

---

<sup>35</sup> Diese Ziele formuliert der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 7.2.2018, S. 115 f.

<sup>36</sup> Zu den bemerkenswerten Erfahrungen auf kommunaler Ebene mit einer begleitenden Qualitätssicherung bei der Umsetzung von geförderten Maßnahmen zum Klimaschutz siehe Bizer, Cichorowski et al. (sofia/ETH Zürich), Evaluation des 3-Städte-Klimaschutzprojekts Viernheim, Lampertheim und Lorsch, Darmstadt/Zürich 2003 sowie die ergänzenden Materialien unter <http://www.sofia-darmstadt.de/klimasch-suedh.0.html>.

Teilprojekt F: Institutionelle Gestaltungsoptionen zur Gebäudesanierung –  
Ordnungsrechtlicher Rahmen (InstOp)

Noch einzufügen. ##

Abbildung 2: Sanierungs-Fahrpläne im „lernenden System“

## 5 Ökonomische Impulse und ihre rechtlichen Implikationen

Neben den in Kapitel 4 beschriebenen ordnungsrechtlichen Impulsen bedarf es zusätzlich spezifischer ökonomischer Anreize, um die Klimaschutzes-Ziele. In Betracht kommen dabei

- einerseits eine CO<sub>2</sub>-Steuer,<sup>37</sup> die die Nutzung erneuerbarer Energien finanziell attraktiver macht als bislang, (siehe (Abschnitt 5.1) und
- andererseits ein Klimaschutzfonds,<sup>38</sup> der sich auf die Förderung von individuellen Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand richtet (Abschnitt 5.2).

Diese ökonomischen Instrumente müssen im Einklang mit dem bestehenden Recht stehen. Aus diesem Grund widmet sich die nachfolgende juristische Prüfung zum einen der Lokalisierung der ordnungsrechtlichen Bezugspunkte der ökonomischen Instrumente und zum anderen ihrer Rechtmäßigkeit.

### 5.1 CO<sub>2</sub>-Steuer

Zunächst sind die ökonomischen Eckpunkte der CO<sub>2</sub>-Steuer für eine zielgerichtete juristische Prüfung in die Kategorien des Steuerrechts zu überführen (Abschnitt 5.1.1) und sodann in die Steuerrechtssystematik einzuordnen (Abschnitt 5.1.2). Auf dieser Basis ist zu prüfen, ob die genannten Eckpunkte der CO<sub>2</sub>-Steuer auch im Einklang mit den verfassungsrechtlichen (Abschnitt 5.1.3) und europarechtlichen (Abschnitt 5.1.4) Vorgaben stehen.

#### 5.1.1 Rechtserheblichen Merkmale der CO<sub>2</sub>-Steuer

Die CO<sub>2</sub>-Steuer knüpft an folgenden Tatbestandsmerkmalen an, die den Eintritt der Erhebung der Steuerschuld als Rechtsfolge bezwecken:<sup>39</sup>

##### 1. **Steuerart:** „Steuer für CO<sub>2</sub>-Einsparung“

Der Hauptzweck der CO<sub>2</sub>-Steuer ist die CO<sub>2</sub>-Einsparung. Dies geschieht indem die Preise für fossile Energieträger verteuert werden. Es ist nicht beabsichtigt, dass die erzielten Geldmittel direkt für staatliche Maßnahmen genutzt werden, die der CO<sub>2</sub>-Einsparung dienen.

<sup>37</sup> Siehe Appendix: Basic Outline for Designing a CO<sub>2</sub>-Taxation Policy in *Runst et al.*, Energy Conservation of Residential Buildings in the European Union, 2017.

<sup>38</sup> *Bizer/Erlei*, Ein intertemporaler Klimaschutzfonds zur Gebäudesanierung, 2017.

<sup>39</sup> Siehe auch § 38 AO.



2. **Steuersubjekt:** „Konsumenten und Produzenten“  
 Die CO<sub>2</sub>-Einsparung soll fossile Energieträger verteuern, sodass der gewünschte außerfiskalische Hauptzweck der Steuer – die CO<sub>2</sub>-Einsparung – eintritt. Dabei soll die Steuer Konsumenten und Produzenten dahingehend lenken, dass sie sich von den fossilen Brennstoffen abwenden, dazu den Energieeinsatz verringern und regenerative Energieträger einsetzen bzw. anbieten, um so CO<sub>2</sub>-neutrale Lösungen zu verwirklichen.
  3. **Steuerobjekt und Bemessungsgrundlage:** „fossile Energieträger“  
 Einzubeziehen sind alle relevanten CO<sub>2</sub>-Quellen, wobei regenerativ erzeugte Brennstoffe ausgenommen sind. Damit sind Steuerobjekt die fossilen Energieträger. Bemessungsgrundlage sind die jeweils freigesetzten Treibhausgas-Äquivalente (ggf. unter Einbezug „grauer“ vor- oder nachgelagerte Schritte in der „Lieferkette“).
  4. **Steuersatz:** „im Zeitverlauf ansteigender CO<sub>2</sub>-Steuersatz“  
 Der anfängliche Steuersatz von 70€/t CO<sub>2</sub> soll nach fünf Jahren auf 100€/t CO<sub>2</sub> (Stufe 2) und nach 10 Jahren auf 140€/t CO<sub>2</sub> (Stufe 3) steigen. Die Signalwirkung des bereits vorab definierten Anstiegs kann Trägheitsmomente überwinden; sie erlaubt zudem eine verlässliche Kalkulation der pekuniären Entlastungseffekte geplanter Maßnahmen
  5. **Ablösung anderer Steuern:** „fiskalische Neutralität“  
 Darüber hinaus soll die Besteuerung zumindest zu Beginn aufkommensneutral erfolgen. Hierbei sind verschiedene Möglichkeiten denkbar. Absenken oder ganz streichen könne man
    - a. die EEG-Umlage,
    - b. die Energiebesteuerung und/oder
    - c. die EEG-Subventionierung nach Stufe 2 (100€/t CO<sub>2</sub>) bzw. Stufe 3 (140€/t CO<sub>2</sub>)
  6. **Ausnahmen:** „Steuerminderung für gewerbliche Wirtschaft in der Übergangsphase“  
 In der Übergangsphase zu einer globalen CO<sub>2</sub>-Besteuerung soll eine Steuererminderung für die gewerbliche Wirtschaft unerwünschte Effekte begrenzen. So ist ein „carbon leakage“ zu vermeiden, der durch eine Verlagerung von Industrien in das unbesteuerte Ausland entstehen kann. Auch ist ein zeitlicher Vorlauf für die Anpassungsprozesse erforderlich, um Wertschöpfungsverluste im Inland zu vermeiden.
- In ihrem Kern setzt die CO<sub>2</sub>-Steuer an Marktprozessen an und bezweckt eine Lenkung der Marktakteure durch vorab definierte Verteuerung des Steuerobjekts „fossile Energieträger“.

### 5.1.2

#### Einordnung als „Steuer“ und konkrete Steuerart

In Deutschland ist eine Definition der „Steuer“ nicht verfassungsrechtlich im Grundgesetz (GG) niedergelegt (Art. 105-108 GG). Definitorischer Anknüpfungspunkt ist vielmehr der traditionelle Steuerbegriff in § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung (AO);<sup>40</sup> danach sind Steuern

„Geldleistungen, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“

Entscheidend ist dabei nicht die (gesetzliche) Bezeichnung, sondern der jeweilige materielle Gehalt.<sup>41</sup> Eine „Steuer“ ist folglich jede um Geldleistung, die frei von einer Gegenleistung ist und die eine Gebietskörperschaft zwangsweise von allen erhebt, die den Steuertatbestand erfüllen.<sup>42</sup>

Der Steuererhebungszweck ist die Erzielung von Einnahmen ohne Rückzahlungsmöglichkeit, wobei die Erzielung von Einnahmen auch Nebenzweck sein kann (§ 3 Abs. 1 Hs. 2 AO), während der außerfiskalische Hauptzweck auch die wirtschafts-, sozial- und umweltpolitische Lenkung sein kann.<sup>43</sup> Bei der avisierten CO<sub>2</sub>-Steuer handelt es sich damit um eine verfassungsrechtlich zulässige Lenkungssteuer.<sup>44</sup>

Die Grenzen des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs wären dann überschritten, wenn die Steuer einem verwaltungsrechtlichen Verbot gleichkommt, also ausschließlich darauf abzielt, den abgabenpflichtigen Tatbestand vollständig zu unterbinden und keinerlei Einnahmen zu erzielen.<sup>45</sup> Dies ist bei dem beschriebenen Konzept nicht der Fall.

Anknüpfungspunkt ist der Erwerb „fossiler Brennstoffe“. Es handelt sich also um eine Verbrauchsteuer im Sinne des Art 106 Abs. 1 Nr. 2 GG. Der Steuerpflichtige kann dabei die Steuerlast grundsätzlich auf den Konsumenten überwälzen.<sup>46</sup> Auch wenn fossile Brennstoffe im Einzelfall (etwa bei

<sup>40</sup> Kube, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 2017, Art. 105 GG, Rn. 3.

<sup>41</sup> Kube (Fn. 40), Rn. 4.

<sup>42</sup> Für die Abgrenzung zu nichtsteuerlichen (Sonder-) Abgabe, die – vor dem Hintergrund eines Sachzusammenhangs, staatliches Handeln und individuelle Finanzierungslast verknüpft – sachlich besonders zu rechtfertigen ist, siehe Kube (Fn. 40, Rn. 4 und 10 und Seiler, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 2017, Art. 105 GG, Rn. 37 ff.

<sup>43</sup> Kube (Fn. 40), Rn. 4 und 6 und Seiler (Fn. 42), Rn. 38.

<sup>44</sup> Seiler (Fn. 42), Rn. 56.

<sup>45</sup> Siehe Fn. 41. Dies ist etwa bei einer Erdrosselungssteuer der Fall (siehe Koenig, in: Koenig, AO-Kommentar, 2014, § 3 AO, Rn. 10-19).

<sup>46</sup> Zumindest ist dies weder rechtlich noch tatsächlich unmöglich; siehe Seiler, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 2017, Art. 106 GG, Rn. 89 ff.

einem Kohlekraftwerk) um das zentrale Produktionsmittel handelt, wäre seine Besteuerung nicht unzulässig.<sup>47</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten: Bei der anvisierten CO<sub>2</sub>-Steuer handelt es sich um Geldleistungen, die vom Staat erhoben werden. Sie soll zwangsweise von allen erhoben werden, die fossile Energieträger erwerben. Es ist keine staatliche Gegenleistung vorgesehen. Auch ist eine Rückzahlungsmöglichkeit nicht vorgesehen. Ferner dient die anvisierte Steuer zwar einem außerfiskalischen Hauptzweck, in Gestalt der CO<sub>2</sub>-Reduzierung Nebenzweck bleibt aber, Einnahmen zu erzielen (schon, um die an anderer Stelle entfallenden Einnahmen zu kompensieren). Eine sofortige Unterbindung des abgabepflichtigen Tatbestands – des CO<sub>2</sub>-Ausstosses – wird nicht bezweckt. Im Ergebnis erfüllt die anvisierte CO<sub>2</sub>-Steuer alle Merkmale einer „Steuer“ im Sinne des § 3 Abs. 1 AO.

### 5.1.3

#### Verfassungsrechtliche Anforderungen

Eine CO<sub>2</sub>-Steuer darf nicht gegen die Anforderungen des Grundgesetzes verstoßen. Zu fragen ist daher zunächst, in welchem Maße der Staat Steuern als Lenkungsmittel einsetzen darf (Abschnitt 5.1.3.1). Anschließend ist zu klären, ob sich die freiheitsbeschränkende Wirkung der CO<sub>2</sub>-Steuer anhand der Kriterien der Geeignetheit und Erforderlichkeit rechtfertigen lässt (Abschnitt 5.1.3.2). Ergänzend ist zu fragen, ob das Gewicht der vom Gesetzgeber intendierten Gemeinwohlziele in grobem Missverhältnis zu den Beeinträchtigungen grundrechtlicher Freiheit auf Seiten der Adressaten steht (sog. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne; siehe Abschnitt 5.1.3.3).

Vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Ausnahmen von der Steuerpflicht ist schließlich zu prüfen, ob darin ein Verstoß gegen das Gebot der Gleichbehandlung zu sehen ist (Abschnitt 5.1.3.4).

#### 5.1.3.1

##### *Rechtmäßigkeit von Lenkungssteuern*

Generell müssen sich Steuern – im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 GG) – am Maßstab der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientieren (Leistungsfähigkeitsprinzip).<sup>48</sup> Dies gilt jedoch nicht für Lenkungssteuern; sie müssen sich als Verbrauchsteuern nur durch einen plausiblen sachlichen Grund gleichheits- und freiheitsrecht-

---

<sup>47</sup> Siehe hierzu ausführlich *Kahl/Simmel*, Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland, 2017, S. 32 ff. Auch eine Besteuerung „reiner Produktionsmittel“ ist nicht ausgeschlossen (siehe *Seiler* (Fn. 46), Rn. 92); wobei darauf hinzuweisen ist, dass alle fossilen Energieträger auch von Endverbrauchern nutzbar sind.

<sup>48</sup> *Kube* (Fn. 40), Rn. 7 und 8 und *Seiler* (Fn. 42), Rn. 57.

lich rechtfertigen.<sup>49</sup> Ausgangspunkt dafür ist die gesetzgeberischen Entscheidung und die darin zum Ausdruck kommende Zielsetzung.<sup>50</sup>

Da der Hauptzweck außerfiskalisch in der Verminderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes liegt, berührt ein solches Steuergesetz umweltrechtliche Fragestellungen, für die der jeweilige Steuergesetzgeber u.U. über keine Gesetzgebungshoheit verfügt. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, scheitert eine Lenkungssteuer nicht an fehlender sachlicher Regelungskompetenz; ausreichend ist vielmehr die Befugnis Steuern zu erheben,<sup>51</sup> jedoch darf der Gesetzgeber einen Lenkungszweck nur insoweit verfolgen als dadurch die Rechtsordnung nicht widersprüchlich wird.<sup>52</sup> Darin liegt eine – in ihrer konkreten Bedeutung allerdings umstrittene<sup>53</sup> – Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Wie bereits ausgeführt (siehe Kapitel 3), stünde die CO<sub>2</sub>-Steuer aber im Einklang mit anderen regulatorischen Vorgaben des Bundes- und des Landesrechts.

### 5.1.3.2

#### *Geeignetheit und Erforderlichkeit*

Die CO<sub>2</sub>-Minderung ist ein politisches Ziel der Bundesregierung.<sup>54</sup> Sie will damit nicht nur völker- und EU-rechtliche Verpflichtungen erfüllen, sondern auch zu den Gemeinwohlzielen aus Art. 20a GG beitragen und – jedenfalls in langfristiger Perspektive – auch die Gesundheit der (zukünftig lebenden) Menschen und damit deren Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 GG vor Beeinträchtigungen bewahren.<sup>55</sup>

Eine CO<sub>2</sub>-Steuer würde den vorhandenen ordnungsrechtlichen Kontext ergänzen, der allerdings eher statisch angelegt ist.<sup>56</sup> Die bisherigen gesetzlichen Verhaltenspflichten sind bislang nicht in der Lage, in ausreichendem Maße eine CO<sub>2</sub>-Minderung zu bewirken. Defizite sind insbesondere zu konstatieren bei Bestandsgebäuden.<sup>57</sup> In Ergänzung zu den hier unterbrei-

<sup>49</sup> Kube (Fn. 40), Rn. 9. Siehe zu den Problemen der Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips bei Umweltsteuern, Sacksofsky, Verfolgung ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, NJW 2000, S. 2622. Seiler (Fn. 42), Rn. 67 ff.

<sup>50</sup> Seiler (Fn. 42), Rn. 57-72.

<sup>51</sup> BVerfGE vom 07. Mai 1998 – 2 BvR 1991/95 – E 98, 106 (Unzulässigkeit kommunaler Verpackungssteuern, = NJW 1998, S. 2341 f.); siehe dazu auch die Literaturnachweise in Fn. 53.

<sup>52</sup> Sacksofsky (Fn. 49), S. 2623 f. und Kube (Fn. 40), Rn. 9.

<sup>53</sup> Kritisch dazu Führ, Widerspruchsfreies Recht im uniformen Bundesstaat?, KJ 1998, 503 ff. sowie zahlreiche weitere Urteilsbesprechungen, darunter etwa Jarass, UPR 2001, 5 ff.)

<sup>54</sup> BMUB, Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung, 2016.

<sup>55</sup> Lang, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 2017, Art. 2 GG, Rn. 62 und Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 2017, Art. 20a GG, Rn. 12.

<sup>56</sup> Siehe Abschnitt 3.1.

<sup>57</sup> Siehe Abschnitt 3.5.

teten Vorschlägen, den ordnungsrechtlichen fortzuschreiben,<sup>58</sup> können weitere – insbesondere ökonomische – Instrumenten Beiträge zu CO<sub>2</sub>-Minderung leisten. Im verfassungsrechtlichen Sinne sind sie damit „geeignet“, zur Zielerfüllung beizutragen.

Das Kriterium der „Erforderlichkeit“ wäre verletzt, wenn es eine in etwa gleich geeignete Maßnahme mit geringerer Eingriffsintensität gäbe. Im Unterschied zum (jedenfalls vom Grundansatz her: „zwingenden“) Ordnungsrecht belässt eine Steuer den Adressaten einen – wenn auch pekuniär belasteten – Freiheitsspielraum. Gegenüber einer ordnungsrechtlich verankerten Handlungspflicht mit gleicher Lenkungswirkung ist eine Steuer daher jedenfalls nicht stärker belastend.

Der Staat kann zudem – schon angesichts der begrenzten öffentlichen Mittel – nicht auf bloße Fördermaßnahmen als „milderes Mittel“ verwiesen werden; zumal sich die bisherigen diesbezüglichen Maßnahmen gerade als nur sehr bedingt „geeignet“ erwiesen haben (siehe Abschnitt 3.3). Vielmehr ist damit zu rechnen, dass sich auch in Zukunft die Gebäudeeigentümer nicht durch finanzielle Förderungsinstrumente allein veranlasst sehen, ihre Gebäude klimaneutral zu sanieren. Um die Minderungsziele zu erreichen, ist es daher geboten, weitere Anreize zu setzen, um die beobachteten Trägheitsmomente zu überwinden.

Um die intendierte Innovationsleistung anzustoßen, bedarf es mithin zusätzlicher Anreize. Die CO<sub>2</sub>-Steuer führt dazu, dass die Akteure durch Anpassung ihres Gebäudebestands geldwerte Vorteile erzielen. Ein demgegenüber milderes Mittel ist nicht ersichtlich. Das Kriterium der Erforderlichkeit ist damit erfüllt.

### 5.1.3.3

#### *Angemessenheit mit Blick auf die Freiheitsrechte (Art. 12 und 14 GG)*

Ergänzend ist zu fragen, ob das Gewicht der vom Gesetzgeber intendierten Gemeinwohlziele in grobem Missverhältnis zu den Beeinträchtigungen grundrechtlicher Freiheit auf Seiten der Adressaten steht.

Die CO<sub>2</sub>-Steuer kann, wie jede Steuer, das Eigentum (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) und die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) beeinträchtigen. Als Verbrauchsteuer setzt die CO<sub>2</sub>-Steuer an Kaufprozessen an und verteuert fossile Brennstoffe für Produzenten und Konsumenten.

Die CO<sub>2</sub>-Steuer kann so etwa die Vermögensverhältnisse berühren, da nun mehr Vermögen aufzuwenden ist, um ein Produkt zu erwerben und Nutzen daraus zu ziehen. Da gewerbliche Gebäudeeigentümer mehr Betriebsmittel einsetzen müssen, um die Kosten für die Energiegewinnung zu decken,

---

<sup>58</sup> Siehe Kapitel 4.

<sup>59</sup> Sacksofsky (Fn. 49), NJW 2000, S. 2624.

kann eine CO<sub>2</sub>-Steuer ihre Berufsfreiheit berühren. Geben sie die Mehrkosten an ihre Kunden weitergeben kann dies auch in die Eigentums- und Berufsfreiheit ihrer Kunden jedenfalls so lange beeinträchtigen, bis die Investitionen in den klimaneutralen Gebäudebestand in verminderte Belastungen münden.

Ein möglicher Eingriff in Eigentums- und Freiheitsrechte der Produzenten und Konsumenten fossiler Energieträger lässt sich aber aus Gründen des Allgemeinwohls rechtfertigen. Das Allgemeinwohlziel ist die Minderung von CO<sub>2</sub>, welches Ausdruck des generationenübergreifenden Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) und des Gesundheitsschutzes (Art. 2 Abs. 2 GG) ist. Zugleich trägt ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand mittel- und langfristig auch zu verminderten Kosten und damit zu einer Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand bei.<sup>60</sup> Die Ergebnisse, die in anderen Ländern mit einer CO<sub>2</sub>-Steuer erzielt wurden,<sup>61</sup> zeigen, dass sich effektive CO<sub>2</sub>-Minderungen durch diese Steuer erzielen lassen.

Im Hinblick auf die Intensität möglicher Grundrechtsbeeinträchtigungen durch die Einführung der CO<sub>2</sub>-Steuer sind zudem die intendierte Aufkommensneutralität und die vorgesehenen Ausnahmen zu berücksichtigen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass eine CO<sub>2</sub>-Steuer in der hier vorgeschlagenen Ausprägung auch mit Blick auf die Grundrechte aus Art, 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 Satz GG nicht in einem groben Missverhältnis zu dem Gewicht der mit der Maßnahme verfolgten Gemeinwohlziele stehen. Auch in dieser Hinsicht erweist sich die CO<sub>2</sub>-Steuer damit als verfassungsrechtlich zulässig.

#### 5.1.3.4

##### *Gebot der Gleichbehandlung (Art. 3 GG)*

Durch die Ausnahmen, die die vorgeschlagene CO<sub>2</sub>-Steuer vorsieht, werden nicht-produzierende Wirtschaftsbranchen und nicht gewerbliche Konsumenten im Vergleich zu produzierenden Unternehmen in stärkerem Maße belastet. Daraus ergibt sich ein Rechtfertigungsbedarf im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG).

Bei Lenkungssteuern genießt der Gesetzgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit, sodass eine Ungleichbehandlung, sofern sie einem sachlichen Grund zuzuordnen ist und nicht willkürlich geschieht, rechtmäßig ist.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> BMUB, Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung, 2016, S. 30.

<sup>61</sup> Runst et al., Energy Conservation of Residential Buildings in the European Union, 2017.

<sup>62</sup> BVerfG vom 20.04.2004 - 1 BvR 1748/99 u.a. – E 110, 274 (Verfassungsmäßigkeit der so genannten Ökosteuer = NVwZ 2004, 846/848) und BVerfG vom 07.11.2006 - 1 BvL 10/02 – E 117, 1 (Verfassungswidrigkeit des Erbschaftssteuerrechts = NJW 2007, 573/575).

Die Bevorzugung von einzelnen Gruppen ist etwa dann rechtmäßig, sofern diese Gruppe aus sachlichen Gründen bevorzugt wird und diese Gruppe sich sachgerecht abgrenzen lässt.<sup>63</sup>

Von der hier beabsichtigten CO<sub>2</sub>-Steuer soll das produzierende Gewerbe ausgenommen werden. Der Grund hierfür ist die Gefahr der Abwanderung des produzierenden Gewerbes in Staaten, in denen die Unternehmen keiner CO<sub>2</sub>-Steuer unterliegen. Da klimaschädigende Gase keine Grenzen kennen, würde die Abwanderung des Gewerbes das Regelungsziel CO<sub>2</sub>-Minderung auch in Deutschland verfehlen („carbon leakage“). Diese Ungleichbehandlung ist auch dann rechtmäßig, obwohl diese Ausnahme scheinbar direkt im Widerspruch zum eigentlichen außerfiskalischen Hauptzweck der CO<sub>2</sub>-Steuer steht.<sup>64</sup>

Im Ergebnis ist auch die Ungleichbehandlung, die durch die Ausnahme für das produzierende Gewerbe entsteht, hinzunehmen, denn diese Sonderbehandlung für das produzierende Gewerbe ist nicht willkürlich und sachgerecht. Die Ungleichbehandlung verschiedener Adressaten ist daher mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG gerechtfertigt. Der Vorschlag ist folglich auch insoweit mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar.

## 5.1.4

### Europarechtliche Vorgaben

Einer CO<sub>2</sub>-Steuer darf nicht im Widerspruch stehen zum europäischen Primär- und Sekundärrecht. Um dies zu prüfen, ist die CO<sub>2</sub>-Steuer zunächst in den europarechtlichen Kontext einzuordnen (Abschnitt 5.1.4.1). Sodann sind zu Bezüge zum EU-Emissionshandelssystem (Abschnitt 5.1.4.2), zum EU-Steuerrecht (Abschnitt 5.1.4.3) und dem EU-Beihilferecht (Abschnitt 5.1.4.4) zu thematisieren.

#### 5.1.4.1

##### *Klimaschutzziele auf EU-Ebene*

Die Europäische Union verfolgte bereits seit 2002 das Ziel, Treibhausgase und insbesondere Kohlestoffdioxidemissionen zu reduzieren. Hierzu hat sie sich im Rahmen des Kyoto-Protokolls und im Jahr 2014 im Rahmen des Klima- und Energiepaktes 2030<sup>65</sup> verpflichtet und ambitionierte CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele gesetzt. Die EU will zudem die „Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen“ (so der Titel der Richtlinie 2009/28/EG<sup>66</sup>) fördern; eine Aufgabe die vor dem Hintergrund des Pariser Klimaschutzabkommens

---

<sup>63</sup> Siehe die Nachweise in Fn. 62.

<sup>64</sup> *BVerfG* (Ökosteuer) (Fn. 62), S. 575.

<sup>65</sup> *Europäischer Rat*, Klima- und Energiepakt 2030, EUCO 169/14, 2014.

<sup>66</sup> Richtlinie vom 23. April 2009, ABl. EU Nr. L 140/16.

zusätzliche Bedeutung erfahren hat.<sup>67</sup> Die vorgeschlagene CO<sub>2</sub>-Steuer steht somit im Einklang mit den Klimaschutzzielen der EU.

Für den Gebäudebereich gilt dies auch im Hinblick auf die 2010 neugefasste Gebäude-RL.<sup>68</sup> Diese „unterstützt die Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden [...] unter Berücksichtigung der jeweiligen äußeren klimatischen und lokalen Bedingungen sowie der Anforderungen an das Innenraumklima und der Kosteneffizienz“ (Art. 1 Gebäude-RL). Gemäß Art. 11 Abs. 4 Gebäude-RL wird die „Die Kosteneffizienz [...] anhand einer Reihe von Standardbedingungen bestimmt, wie einer Bewertung der Energieeinsparungen, der zugrunde liegenden Energiepreise und einer vorläufigen Kostenschätzung.“

Die vorgeschlagene CO<sub>2</sub>-Steuer wirkt mit Blick auf die Kosteneffizienz sanierungsunterstützend, da sie die Energiepreise gezielt für fossile Brennstoffe verteuert, sodass sich Sanierungsanstrengungen in höherem Maße lohnen. Die CO<sub>2</sub>-Steuer unterstützt somit die Ziele der der Klimaschutzpolitik der EU auch im Gebäudebereich.

#### 5.1.4.2

##### *EU-Emissionshandelssystem*

Die CO<sub>2</sub>-Steuer tritt neben die Mechanismen der Emissionshandels-RL.<sup>69</sup> Diese hält die Mitgliedstaaten nicht davon ab, ergänzende „Politiken und Maßnahmen, einschließlich der Besteuerung, mit denen die gleichen Ziele verfolgt werden“ einzuführen; die Richtlinie etabliert lediglich eine diesbezügliche Berichtspflicht der Europäischen Kommission (Art. 30 Abs. 2 e) Emissionshandels-RL).<sup>70</sup>

Das EU-Emissionshandelssystem steht einer nationalen CO<sub>2</sub>-Steuer somit nicht im Wege.

#### 5.1.4.3

##### *Europäisches Steuerrecht*

In steuerrechtlicher Hinsicht sind Vorschriften des europäischen Primär- und Sekundärrechts zu beachten.

Im Primärrecht verbietet Art. 110 AEUV die Diskriminierung von Waren aus anderen Mitgliedstaaten. Die vorgeschlagene CO<sub>2</sub>-Steuer für fossile Brenn-

---

<sup>67</sup> Siehe dazu auch den Novellierungsvorschlag der *Europäischen Kommission* (COM(2016) 767 final vom 23.2.2017, S. 3 ff.).

<sup>68</sup> Richtlinie 2010/31/EU vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), ABl. EU Nr. L 153/13; im Folgenden Gebäude-RL.

<sup>69</sup> Richtlinie 2009/29/EG vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionshandelsrichtlinie), im Folgenden Emissionshandels-RL.

<sup>70</sup> *Kahl/Simmel* (Fn. 47), S. 7.



stoffe wird von Konsumenten und Produzenten gleichermaßen erhoben. Sie fällt also auch beim Import von fossilen Brennstoffen an. Die Eckpunkte sehen keine ungleiche Behandlung von inländischen und eingeführten Brennstoffen vor. Eine Diskriminierung ausländischer Ware im Vergleich zu inländischer Ware tritt somit nicht ein.

Sekundärrechtliche Vorgaben ergeben sich aus den gemäß Art. 113 AEUV Richtlinien für indirekte Energiesteuern (Energiesteuer-RL<sup>71</sup>) und Verbrauchsteuern (Verbrauchsteuersystem-RL<sup>72</sup>). Die Energiesteuer-RL setzt laut ihrem Art. 1 an der Verstromung von Energieerzeugnissen an. Die in Art. 2 Energiesteuer-RL genannten Energieerzeugnisse umfassen die gängigsten „fossilen Brennstoffe“, bei deren Nutzung CO<sub>2</sub> emittiert wird.<sup>73</sup> Zu beachten ist, dass Art. 4 und Art. 10 Energiesteuer-RL dann Vorgaben für einen Mindeststeuersatz macht, die in Anhang I Tabelle C der Richtlinie festgelegt sind. Diese Mindeststeuerbeträge sind bei der Höhe des Steuersatzes – zumindest für die in Art. 2 der Energiesteuer-RL genannten Energieerzeugnisse – zu berücksichtigen.

In den Anwendungsbereich der Verbrauchsteuersystem-RL fallen neben den Energieerzeugnissen nach Art. 1 der Energiesteuer-RL (Art. 1 Abs. 1 a) der Verbrauchsteuersystem-RL) auch andere „verbrauchsteuerpflichtige Waren“ (Art. 1 Abs. 3 a) Verbrauchsteuersystem-RL). Kommen also weitere fossile Brennstoffe zu den in der Energiesteuer-RL genannten hinzu, fallen auch diese unter das Anforderungsprofil der Verbrauchsteuersystem-RL. Allerdings gibt die Verbrauchsteuersystem-RL keine Vorgaben für oder gegen die hier anvisierte CO<sub>2</sub>-Steuer, sondern stellt lediglich Anforderungen, die den grenzüberschreitenden Warenverkehr sicherstellen sollen.<sup>74</sup>

#### 5.1.4.4

##### *EU-Beihilferecht*

Die CO<sub>2</sub>-Steuer sieht eine Steuerminderung für das produzierende Gewerbe aus Gründen des „carbon leakage“-Risikos vor. Die Steuerminderung kann dem Beihilfeverbot des Art. 107 AEUV unterliegen, sofern „[...] staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige

<sup>71</sup> Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, im Folgenden Energiesteuer-RL.

<sup>72</sup> Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG, im Folgenden Verbrauchsteuersystem-RL.

<sup>73</sup> Es handelt sich also nicht um ein mit dem Climate Price Support in Großbritannien vergleichbares Besteuerungssystem, das CO<sub>2</sub> in direkter Weise besteuert und deswegen aus dem Anwendungsbereich der Energiesteuer-RL herausfällt. Siehe hierzu *Kahl/Simmel* (Fn. 47), S. 11.

<sup>74</sup> *Kahl/Simmel* (Fn. 47), S. 23.

den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen [...] soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“ (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Danach ist eine Steuer immer dann unzulässig, wenn sie nicht systemgerecht ist,<sup>75</sup> sie also vom allgemeinen System insoweit abweicht, dass sie Unterscheidungen zwischen Wirtschaftsteilnehmern einführt, die sich im Hinblick auf das Regelungsziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden,<sup>76</sup> und diese Abweichung nicht gerechtfertigt ist.

Um dies zu prüfen, ist zunächst der Regeltatbestand zu ermitteln, an dem die Steuer anknüpft. Ziel der CO<sub>2</sub>-Steuer ist, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu drosseln. Das bedeutet, dass auch das produzierende Gewerbe davon betroffen sein sollte, da davon ausgegangen werden kann, dass diese mindestens genauso viel, wenn nicht sogar mehr CO<sub>2</sub> ausstoßen als das nicht-produzierende Gewerbe. Die CO<sub>2</sub>-Steuer ähnelt, mit Blick auf ihren weiten Anwendungsbereich, somit einer Energiesteuer.<sup>77</sup>

Ob Ausnahme für das produzierende Gewerbe systemwidrig ist, erschließt sich mit Blick auf das Hauptziel der Steuerregelung;<sup>78</sup> der CO<sub>2</sub>-Minderung. Systemwidrig wäre es, wenn dem Hauptziel der CO<sub>2</sub>-Steuer keine tatbestandimmanente Legitimation für die Ausnahme der produzierenden Unternehmen inne liegen würde, die Ausnahme also mit Blick auf das Regelungsziel und der Systematik der Steuer nicht geeignet ist.<sup>79</sup> Da die hier vorgeschlagene CO<sub>2</sub>-Steuer nur in ihren Eckpunkte definiert ist und der EuGH bei der Prüfung die faktische Wirkung einer Regelung zugrunde legt,<sup>80</sup> lässt sich diese Frage momentan nicht abschließend beantworten. Hinzuweisen ist aber darauf, dass die Befreiung stromintensiver Unternehmen von der EEG-Umlage (EEG 2012) von der Europäischen Kommission als Beihilfe angesehen wurde,<sup>81</sup> die später allerdings mit Blick auf Art. 107 Abs. 3 c) AEUV und den Leitlinien der Kommission über staatliche Umweltschutzbeihilfe 2008<sup>82</sup> als gerechtfertigt angesehen wurde.<sup>83</sup>

<sup>75</sup> Frenz, in: Danner/Theobald, Energierecht, 2017, Art. 107 AEUV, Rn. 58.

<sup>76</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2016, Art. 107 AEUV, Rn. 28.

<sup>77</sup> Frenz (Fn. 75), Rn. 68.

<sup>78</sup> Siehe zur Differenzierung zwischen Haupt- und Nebenzweck einer Lenkungssteuer, Abschnitt 5.1.2.

<sup>79</sup> Frenz (Fn. 75), Rn. 70 ff.

<sup>80</sup> Frenz (Fn. 75), Rn. 71.

<sup>81</sup> Europäische Kommission, Deutschland Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und Begrenzung der EEG-Umlage für energieintensive Unternehmen, Staatliche Beihilfe SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN), COM(2013) 4424 final, 2013.

<sup>82</sup> Europäische Kommission, Leitlinien über staatliche Umweltschutzbeihilfe 2008, 2008/C 82/01, 2008.

<sup>83</sup> Europäische Kommission, Beschluss über die Beihilferegulung SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN), COM(2014) 8786 final, 2014.

Die hier vorgeschlagene CO<sub>2</sub>-Steuer beinhaltet zwar eine Steuerminderung für das produzierende Gewerbe, allerdings ist mit Blick auf die beabsichtigte Wirkung nicht systemwidrig, denn es soll dem „carbon leakage“ vorbeugen, sodass das Hauptziel der Steuer – die CO<sub>2</sub>-Minderung – nicht gefährdet wird. Falls die hier vorgeschlagene CO<sub>2</sub>-Steuer jedoch als Beihilfe angesehen würde, kommt eine Rechtfertigung nach Art. 107 Abs. 3 c) AEUV in Betracht. Maßgeblich wäre dann, ob sie gemäß der aktuellen Leitlinie der Kommission über staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfe 2014<sup>84</sup> den Befreiungstatbeständen zuzuordnen ist. In Frage käme etwa eine „Umweltsteuerermäßigungen oder -befreiungen“ gemäß Nr. 1.2 i) der Leitlinie 2014.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die CO<sub>2</sub>-Steuer zwar den Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 1 AEUV berührt, da sie Ausnahmen für das produzierende Gewerbe vorsieht. Diese Ausnahme ist aber nicht systemwidrig, da es mit Blick auf das Hauptziel der CO<sub>2</sub>-Steuer durchaus gerechtfertigt ist, dem „carbon leakage“ vorzubeugen.

Sieht man in den Ausnahmen von der CO<sub>2</sub>-Steuer eine Beihilfe, könnte darin „Umweltsteuerermäßigung“ und damit eine Rechtfertigung nach Art. 107 Abs. 3 c) AEUV gemäß der Leitlinie der Kommission über staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfe 2014 vorliegen. Demnach lässt sich die CO<sub>2</sub>-Steuer in einer Form ausgestalten, die mit dem EU-Steuerrecht vereinbar ist.

#### 5.1.4.5 *Ergebnis*

In der Gesamtschau lässt sich als Fazit formulieren, dass die vorgeschlagene CO<sub>2</sub>-Steuer mit den Klimaschutzziele und der Gebäudestrategie der EU im Einklang steht. Aus den Vorgaben des EU-Steuerrechts sind keine unüberwindbaren Hindernisse zu erwarten.

## 5.2 Klimaschutzfonds

Richtet der Staat einen Klimaschutzfonds ein, geschieht dies in Form eines „Errichtungsgesetz“, um die konkreten Rahmenbedingungen des Fonds – als Sondervermögen des Staates – zu definieren.<sup>85</sup> Da die genaue Ausge-

<sup>84</sup> Europäische Kommission, Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, 2014/C 200/01, 2014. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass es auch nach 2020 zu weiteren Leitlinien kommen wird.

<sup>85</sup> Siehe Kerst, in: Depenheuer/Kahl, Staatseigentum, 2017, S. 38 f. Siehe z.B. das Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau vom 5. November 1948 (WiGBl. S. 123) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 23. Juni 1969 (BGBl. I, S. 573) (KfW-Gesetz).

staltung des Klimaschutzfonds noch nicht feststeht, beschränkt sich die folgende Prüfung auf die staatsfinanzverfassungsrechtlicher Vorgaben.<sup>86</sup>

Die folgende Darstellung beleuchtet, unter welchen grundlegenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten der Staat Leistungen über einen Klimaschutzfonds anbieten kann (siehe Abschnitt 5.2.2). Sodann benennt sie die Anknüpfungspunkte des Fonds im EU-Recht und -Politik (Abschnitt 5.2.3) und prüft seine Rechtmäßigkeit mit Blick auf das EU-Beihilferecht (Abschnitt 5.2.4). Zunächst werden die rechtserheblichen Merkmale des Klimaschutzfonds zusammengefasst (Abschnitt 5.2.1).

### 5.2.1

#### Rechtserheblichen Merkmale des Klimaschutzfonds

Der in Arbeitspaket 1 untersuchte Klimaschutzfonds beinhaltet folgende wesentliche Merkmale:<sup>87</sup>

1. **Klimaschutzfonds für Modernisierung von Bestandsgebäuden:**  
Der Fonds verfolgt den Zweck, eine umfassende Sanierung der Bestandsgebäude finanziell zu fördern.
2. **Klimaschutz als Ziel**  
Der Fond beschleunigt Maßnahmen, die zur Klimaneutralität von Bestandsgebäuden beitragen.
3. **Sanierungsanreiz für Gebäudeeigentümern:**  
Der Klimaschutzfond senkt die Finanzierungslasten der vorgenannten Maßnahmen. Er stärkt die Anreize für private und gewerbliche Gebäudeeigentümer, entsprechende Investitionen vorzunehmen.
4. **Förderung von Technologien und Investitionen:**  
Der Fonds fördert diverse individuelle energetische und klimaneutrale Technologien und Investitionen im Gebäudesanierungssegment, die der CO<sub>2</sub>-Minderung dienen.
5. **Intertemporale Lastenverteilung:**  
Der Fonds verfolgt darüber hinaus den Zweck, zukünftige Generationen an den Lasten der Modernisierung mit zu beteiligen. Im Gegenzug erspart er ihnen spätere, in ihrer Wirkung stärker einschneidende Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen.
6. **Anfängliche Schuldenaufnahme:**  
Um finanzielle Mittel zur Verfügung zu haben, wird zunächst ein Kapitalstock mittels Schuldenaufnahme angelegt. Die Schulden werden aus zukünftigen Einnahmen finanziert.
7. **Finanzierung aus allgemeinen staatlichen Einnahmen:**  
Der Fonds soll im Laufe der Zeit aus allgemeinen staatlichen Einnahmen

<sup>86</sup> Zum – bislang dogmatisch noch wenig durchdrungenem – Staatsfinanzverfassungsrecht siehe *Waldhoff*, in: *Deppenheuer/Kahl, Staatseigentum*, 2017, S. 87.

<sup>87</sup> Siehe *Bizer/Erlei*, Ein intertemporaler Klimaschutzfonds zur Gebäudesanierung, 2017.

gespeist werden.

**8. Keine Gewinnerzielungsabsicht:**

Der Klimaschutzfonds verfolgt – anders als bei revolvingen Fonds üblich – explizit nicht den Zweck Gewinne zu erzielen.

**9. Entscheidung durch Gremien und Komitees:**

Die Entscheidungen für oder gegen eine Förderung treffen Gremien und Komitees des Fonds.

**10. Komplementarität zu bestehenden Förderlinien:**

Der Fonds besteht komplementär zu weiteren Förderlinien des Staates.

## 5.2.2

### Verfassungsrechtliche Anforderungen

Für die Frage, ob das Konzept des Fonds in Konflikt gerät mit verfassungsrechtlichen Vorgaben, sind zunächst die Grenzen der finanziellen Betätigung des Staates zu beleuchten (Abschnitt 5.2.2.1), wobei auch „Schuldenbremse“ zu berücksichtigen ist (Art. 109 f. GG und Art. 115 GG), da der Klimaschutzfonds darauf ausgelegt ist, anfänglich Schulden aufzunehmen.

#### 5.2.2.1

##### *Grenzen der finanziellen Betätigung des Staates*

Möchte der Staat einen Klimaschutzfonds etablieren, um die Sanierungsanstrengungen von Gebäudeeigentümer finanzielle abzufedern, so hat er spezifische Grundsätze des Verfassungsrechts einzuhalten. Staatseigentum ist kein Selbstzweck, sondern an staatliche Aufgabenerfüllung gekoppelt.<sup>88</sup> Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht, kann sich der Fond, der in seiner Finanzierungsfunktion das Marktsegment von Kreditinstituten verkleinert, nur dann rechtfertigen, sofern es für die Erfüllung von Staatsaufgaben unerlässlich ist.<sup>89</sup>

Das finanzielle Tätigwerden muss also aufgrund einer aktuellen oder wenigstens potentiellen Gemeinwohlrelevanz gerechtfertigt sein.<sup>92</sup> Die in Art. 14 Abs. 1 GG kodifizierte private Eigentumsgarantie als Freiheitsrecht beschränkt den Staat, finanziell tätig zu werden, wenn er damit in den grundrechtlich geschützten Freiraum der Gesellschaft eingreift und etwa Private von ihrem wirtschaftlichen Tätigwerden abhält.<sup>93</sup> Ungerechtfertigt ist somit eine bloße Gewinnerzielungsabsicht des Staates.<sup>94</sup> Mit Blick auf das

<sup>88</sup> Waldhoff (Fn. 86), S. 83.

<sup>89</sup> Waldhoff (Fn. 86), S. 89.

<sup>90</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 2017, Art. 23 GG, Rn. 99.

<sup>91</sup> Depenheuer, in: Depenheuer/Kahl, Staatseigentum, 2017, S. 117 f.

<sup>92</sup> Depenheuer (Fn. 91), S. 119.

<sup>93</sup> Die Gewinnerzielungsabsicht muss der Staat hauptsächlich aus Steuern befriedigen, siehe Depenheuer (Fn. 91), S. 117.

<sup>94</sup> Depenheuer (Fn. 91), S. 120.

Subsidiaritätsprinzip ist eine Rechtfertigung zusätzlich etwa dann gegeben, wenn Private das verfolgte Allgemeinwohlziel nicht besser erreichen können.<sup>95</sup>

Der Fonds dient dem Schutz des Klimas und damit der Staatszielbestimmung (Art. 20a GG) und dem langfristigen Gesundheitsschutz (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG).<sup>96</sup> Somit verfolgt der Klimaschutzfonds zweifellos Allgemeinwohlziele des deutschen Staates. Da der Fonds zusätzlich nicht darauf ausgelegt ist Gewinne zu erzielen, handelt es sich hierbei um dienendes Staatseigentum und – in Abgrenzung zum Finanzvermögen – um Verwaltungsvermögen.<sup>97</sup> Gemeinsam umfasst ist dabei das interne Vermögen, welches für die Verwaltung selbst benötigt wird, sowie das externe Vermögen, das vom Bürger im Rahmen der Widmung benutzt oder in sonstiger Weise in Anspruch genommen werden kann.<sup>98</sup>

Mit Blick auf die Frage, ob der Staat bei der Einrichtung des Klimaschutzfonds in den grundrechtlich geschützten Freiraum gemäß Art. 14 GG eingreift, sei zunächst auf die bisherigen Erfahrungen verwiesen. Es existieren bereits Förderlinien, die die Klimaschutzziele der Bundesregierung adressieren.<sup>99</sup> Unter anderem aufgrund ihrer Zersplitterung, aber auch aufgrund des begrenzten Finanzierungsbeitrags gelingt es diesen – auch im Verbund mit den Finanzierungsangeboten der Kreditwirtschaft – bislang nicht, die intendierten Sanierungsziele zu erreichen. Im Rahmen des Einschätzungs- und Bewertungsprärogative darf der Staat daher davon ausgehen, dass er dieses Zielerreichungsdefizit mit ergänzenden Unterstützungsangeboten verringern kann.

Der Klimaschutzfonds ist somit auch aus grundrechtlicher Sicht rechtmäßig, da der Klimaschutzfonds aus Gründen des Allgemeinwohls aufgesetzt wird und der Staat davon ausgehen darf, dass Private das Ziel des Klimaschutzes nicht besser erreichen.

### 5.2.2.2

#### *Rechtmäßigkeit der Schuldenaufnahme*

Art. 109 GG formuliert seit 2009 Neuverschuldungsgrenzen für die gesamtstaatliche Haushaltswirtschaft und verpflichtet sie auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht.<sup>100</sup> Je nach rechtlicher Ausgestaltung des Klimaschutzfonds ist die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG zu beachten.<sup>101</sup> Es

<sup>95</sup> Kahl/Kerst, in: Depenheuer/Kahl, Staatseigentum, 2017, S. 135 ff.

<sup>96</sup> Siehe Abschnitt 5.1.3.2.

<sup>97</sup> Depenheuer (Fn. 91), S. 122 f.

<sup>98</sup> Depenheuer (Fn. 91), S. 122.

<sup>99</sup> Siehe Abschnitt 3.2.

<sup>100</sup> Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 2017, Art. 109 GG.

<sup>101</sup> Volle Anwendung findet sie etwa für rechtlich unselbständige Sondervermögen; siehe Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 2017, Art. 109 GG, Rn. 117.

gilt der Grundsatz, dass die Schuldenaufnahme eine Ausnahme sein soll, grundsätzlich auszugleichen und dabei ein fester Nettoneuverschuldungssatz zu berücksichtigen ist.<sup>102</sup>

Der Gesetzgeber hat aber ein Ermessen, das sich nach Art. 109 Abs. 2 GG richtet.<sup>103</sup> Nimmt ein rechtlich unselbständiges Sondervermögen des Bundes Kredite auf, so sind die Maßgaben des Art. 115 GG zusätzlich zu beachten, die ähnliche Rahmenbedingungen setzt.<sup>104</sup>

Für rechtlich selbständige Sondervermögen ist Art. 109 Abs. 3 GG zwar nicht anwendbar,<sup>105</sup> allerdings greift hier die allgemeine Regelung des Art. 109 Abs. 2 GG, die sich auf die Rahmenvorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts bezieht und Zurechnungsregeln bezüglich der Verschuldung Dritter setzt, sofern diese im Auftrag des Bundes oder der Länder handeln, der Bund oder die Länder den Schuldendienst übernehmen oder es wesentliche Beteiligungszusammenhänge zwischen Dritten und dem Staat gibt.<sup>106</sup> Für rechtlich selbständige Sondervermögen des Bundes sind bei der Kreditaufnahme zusätzlich die Maßgaben des Art. 115 Abs. 1 GG zu beachten, denn es handelt sich hierbei um kreditähnliche Verpflichtungen.<sup>107</sup>

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass der Schuldenaufnahme des Klimaschutzfonds keine grundsätzlichen Hürden im Wege stehen. Die Tätigkeit des Fonds hat aber die Vorgaben der Art. 109 und 115 GG zu beachten.

### 5.2.3

#### Europarechtliche Vorgaben

Das EU-Recht bietet eine Reihe an Anknüpfungspunkten für die Förderung durch einen Klimaschutzfonds. Der Schutz der Umwelt und Gesundheit als „europäisch-verfassungsrechtliches“ Ziel der Union (Artikel 3 Abs. 3 EUV und Art. 2 i.V.m Art. 6 Abs. 1 und Art. 35 GRC) setzt Leitbestimmungen nicht nur für den allgemeinen politischen EU-Klimaschutz<sup>108</sup>, sondern auch explizit für einen Fahrplan in Richtung CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft,<sup>109</sup> der vom produzierenden Gewerbe über die Dienstleistungsunternehmen auch die Wohnwirtschaft abdeckt.

---

<sup>102</sup> Kube (Fn. 101), Rn. 123, 125 f.

<sup>103</sup> Kube (Fn. 101), Rn. 127.

<sup>104</sup> Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 2017, Art. 115 GG, Rn. 12 ff.

<sup>105</sup> Kritisch hierzu Kube (Fn. 101), Rn. 119.

<sup>106</sup> Kube (Fn. 101), Rn. 120 f.

<sup>107</sup> Reimer (Fn. 104), Rn. 22 ff.

<sup>108</sup> *Europäischer Rat*, Klima- und Energiepakt 2030, 2014.

<sup>109</sup> *Europäische Kommission*, Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050, KOM(2011) 112 endgültig, 2011.

Im Sekundärrecht finden die CO<sub>2</sub>-Einsparungsbemühungen ihren Ausdruck in der Zielvorstellung eines Niedrigstenergiegebäudes (Art. 9 Gebäude-RL), das per Definition eine hohe Gesamtenergieeffizienz aufweist (Art. 2 Nr. 2 Gebäude-RL). Wie diese Energieeffizienz erreicht wird, bleibt den Mitgliedstaaten zum Großteil überlassen. Der übrige Energiebedarf soll aus erneuerbaren Quellen stammen und hier ist es möglich, gebäudenahen Lösungen mit einzubeziehen.

Zurzeit befindet sich eine neue Gebäude-RL im Abstimmungsprozess, wobei einerseits der standortnah produzierten mit dem gelieferten Strom aus erneuerbaren Energien gleichgestellt werden und eine Entwicklung in Richtung langfristige Renovierungsstrategien erfolgen soll.<sup>110</sup> Diese Renovierungsstrategie bezieht sich auf Art. 4 der Energieeffizienz-RL<sup>111</sup>, der von den Mitgliedstaaten eine langfristige Investitionsstrategie fordert. Die Energieeffizienz-RL fordert von den Mitgliedstaaten die Einrichtung eines Energieeffizienzsystems, das die Erreichung des Endenergiesparziels gewährleisten soll (Art. 7 Abs. 1 Energieeffizienz-RL). Alternativ zum Energieeffizienzsystem können die Mitgliedstaaten dabei auch alternative strategische Maßnahmen – wie z.B. die Einführung eines Finanzierungssystems zur Verringerung des Endenergieverbrauchs – ergreifen (Art. 7 Abs. 9 b) Energieeffizienz-RL). Auch die Energieeffizienz-RL wird zurzeit neu gefasst, wobei unter den Alternativen (Art. 7 b Energieeffizienz-RL (neu)) keine konzeptionellen Leitbahnen mehr bestehen; die Mitgliedstaaten somit einen noch größeren Freiraum haben, den Endenergieverbrauch mit diversen alternativen Strategien zu mindern.<sup>112</sup>

Der europäische Rahmen bietet somit sowohl politische als auch primärrechtliche sowie spezielle sekundärrechtliche Anknüpfungspunkte, um einen Klimaschutzfonds in Deutschland zu etablieren. Zu nennen sind insbesondere die Gebäude-RL und die Energieeffizienz-RL. Die Richtlinien sind dabei für einen breiten Kreis an zielführenden mitgliedstaatlichen Maßnahmen offen. Ausdrücklich eingeschlossen sind mitgliedstaatliche Finanzierungssysteme.

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass aus europarechtlicher Perspektive der Einführung eines Klimaschutzfonds grundsätzlich nichts entgegensteht;

---

<sup>110</sup> Siehe *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, COM(2016) 765 final, 2016/0381 (COD), 2016 und Anhang zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, COM(2016) 765 final, 2016.

<sup>111</sup> Richtlinie 2012/27/EU vom 25. Oktober 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, im Folgenden Energieeffizienz-RL.

<sup>112</sup> Allerdings werden steuerliche Maßnahmen nicht mehr erfasst. Siehe *Europäische Kommission*, Fn. 110, 2016.



im Gegenteil: Eine solche Maßnahme stünde im Einklang mit den Zielen der Union.

#### 5.2.4

##### EU-Beihilferecht

Aus europarechtlicher Sicht könnten die Förderung von Sanierungstätigkeiten gewerblicher Gebäudeeigentümer gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV dem Tatbestand einer verbotenen Beihilfe erfüllen. Dies lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen, da die konkreten Rahmenbedingungen der Förderung nicht vorliegen an deren Wirkung sich die Beihilfeprüfung festmachen würde. Im Folgenden sind gleichwohl die Eckpunkte des Beihilferechts aufzuzeigen.

Eine staatliche Beihilfe ist immer dann verboten, sofern „[...] staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen [...] soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“ (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Ob der Beihilfetatbestand erfüllt ist, hängt ab von der konkreten rechtlichen Ausgestaltung und der daraus resultierenden faktischen Wirkung. Zwar lässt sich dies zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen, allerdings ist das Konzept nicht darauf ausgelegt, nur bestimmte Unternehmen oder Branchen zu fördern, noch verwehren es ausländischen Unternehmen einen Zugang zur Förderung, sofern sie im ihren Gebäudebestand im Inland sanieren oder entsprechende Dienstleistungen anbieten möchten.

Unterstellt man, es handele sich um eine staatliche Beihilfe gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV, so kann noch immer ein Ausnahmetatbestand nach Art. 107 Abs. 3 c) AEUV greifen. Die durch den Klimaschutzfonds geförderten Technologien und Investitionen im Bereich der Gebäudesanierung könnten unter mehrere Ausnahmen der Leitlinie der Kommission über staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfe 2014<sup>113</sup> fallen,<sup>114</sup> insbesondere „Beihilfe für Unternehmen, die über Unionsnormen hinausgehen oder die bei Fehlen solcher Normen den Umweltschutz verbessern“ (Nr. 1.2 a) der Leitlinie 2014), „Beihilfen für erneuerbare Energien“ (Nr. 1.2 e) der Leitlinie 2014), „Beihilfen für Energieeffizienzmaßnahmen einschließlich Kraftwärmekopplung, Fernwärme und Fernkälte“ (Nr. 1.2 f) der Leitlinie 2014) oder „Beihilfen für Energieinfrastrukturen“ (Nr. 1.2 k) der Leitlinie 2014). Mit Blick auf die vorgeschlagene Forderung nach einem CO<sub>2</sub>-spezifischen Gesetzeswerk, das den Klimaschutz in direkter Weise adressiert, wäre es auch denkbar, dass sich derzeitige europäische Regelungen zur Gebäudesanie-

<sup>113</sup> Siehe Fn. 84.

<sup>114</sup> Diese Ausnahmen sind im Übrigen auch durch die Gebäude-RL und die Energieeffizienz-RL gedeckt, siehe Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**

– etwa die aktuelle Gebäude-RL – in Zukunft vermehrt der CO<sub>2</sub>-Neutralität widmen. Unter diesem Gesichtspunkt könnte die „Beihilfe zur frühzeitige Anpassung an künftige Unionsnormen“ (Nr. 1.2 b) der Leitlinie 2014) ebenfalls eine etwaige Beihilfe durch den Klimaschutzfonds gerechtfertigt sein.

Auch aus dem EU-Beihilferecht ergeben sich damit keine unüberwindlichen Schwierigkeiten, die es unmöglich machen würden, einen Klimaschutzfond einzurichten.

## 6

### Literatur

- Bizer, K./ Erlei, A. (2017). Ein intertemporaler Klimaschutzfonds zur Gebäudesanierung, Arbeitspapier/Projektbericht: BMBF- Projekt „Perspektive der Bürgerbeteiligung an der Energiewende unter Berücksichtigung von Verteilungsfragen. Teilprojekt F: Institutionelle Gestaltungsoption zur Gebäudesanierung – ökonomische Optionen“ (InstOp), Göttingen 2017.
- Bizer, K. / Führ, M. / Barginda, K. / Cichorowski, G. / Weber, O. / Wiek, A. (2003): Evaluation des 3-Städte-Klimaschutzprojekts Viernheim, Lampertheim und Lorsch (im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten), Darmstadt/Zürich 2003
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016). Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung. Berlin 2016.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi 2014). Mehr aus Energie machen. Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz. Berlin 2014.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi 2015): Energieeffizienzstrategie Gebäude. Wege zu einem nahezu klimaneutralen Gebäudebestand. Berlin November 2015.
- Bundesregierung (2010). Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. Berlin September 2010.
- Calliess, C./ Ruffert, M. (Hrsg.) (2016). Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 5. Auflage 2016, Verlag C.H.BECK. München 2016.
- Cichorowski, G. (2016): Energetische Gebäudemodernisierung - Ein analytischer Blick auf die Akteure der Gebäude-Energiewende, sofia-Studien zur Institutionenanalyse 16-5, Darmstadt 2016, ISBN: 978-3-941627-58-1.
- Danner, W./ Theobald, C. (Hrsg.) (2017). Energierecht, Kommentar, 94. Ergänzungslieferung, 15. Juli 2017, Verlag C.H.BECK. München 2017.
- Depenheuer O./ Kahl, B. (2017). Staatseigentum, Legitimation und Grenzen, Bibliothek des Eigentums Band 15, Springer Verlag. Berlin 2017.
- Deutsche Umwelthilfe (2015). Regelungs- und Vollzugsdefizite der Energieeinsparverordnung (EnEV) bei der Durchsetzung des Energieausweises als Lenkungsinstrument. Berlin April 2015.
- Epping, V./ Hillgruber, C. (Hrsg.) (2017): Beck-Onlinekommentar zum Grundgesetz, 34. Edition, Stand 15.08.2017, Verlag C.H.BECK. München 2017.
- Europäische Kommission (2008). Leitlinien über staatliche Umweltschutzbeihilfe 2008, 2008/C 82/01. Brüssel 2008.
- Europäische Kommission (2011). Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050, KOM(2011) 112 endgültig, 08.03.2011. Brüssel 2011.
- Europäische Kommission (2013). Deutschland Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und Begrenzung der EEG-Umlage für energieintensive Unternehmen, Staatliche Beihilfe SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN), COM(2013) 4424 final, 18.12.2013. Brüssel 2013.
- Europäische Kommission (2014). Beschluss über die Beihilferegulierung SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN), COM(2014) 8786 final, 25.11.2014. Brüssel 2014.

- Europäische Kommission (2014). Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, (2014/C 200/01), 28.06.2014. Brüssel 2014.
- Europäischer Rat (2014). Klima- und Energiepakt 2030, EUCO 169/14, 24.10.2014. Brüssel 2014.
- Fisch, N./ Altendorf, L./ Kühl, L./ Wilken, T. (2012): Vergleichswerte für Verbrauch bei Wohngebäuden. BMVBS-Online-Publikation 11/2012.
- Führ, M. (1998): Widerspruchsfreies Recht im uniformen Bundesstaat?, KJ 1998, 503 ff.
- Führ, M. (2015): Zu gut gemeint, aber überholt: Energieeinsparstandards als Innovationsbremse, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 2015, 129-130.
- Kahl, H./ Simmel, L. (2017), Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland, Würzburger Studien zum Umweltenergie-recht Nr. 6. Würzburg Oktober 2017.
- Kaune, M. (2014): Das Wärmedämmverbundsystem im Stadtbild. In: Mäckler, Ch.; Kaune, M.; Motz, M. (Hrsg.) (2014): Stadtbild und Energie. Dortmund, S. 22-31
- Koenig, U. (Hrsg.) (2014), Abgabenordnung, Kommentar, 3. Völlig neubearbeitete Auflage 2014, Verlag C.H.BECK. München 2017.
- Maunz, T./ Dürig, G. (Hrsg.) (2017), Grundgesetz Kommentar, 81. Ergänzungslieferung, September 2017, Verlag C.H.BECK. München 2017.
- Michelsen, C./ Müller-Michelsen, S. (2010): Energieeffizienz im Altbau: Werden die Sanierungspotenziale überschätzt? Ergebnisse auf Grundlage des ista-IWH-Energieeffizienzindex, Wirtschaft im Wandel Nr. 9 2010.
- Pfeifer, G. (2014): Atmungsaktiv. Luft als Alternative zum Dämmen mit WDVS, Der Architekt, 5/2014, S. 24-29.
- Runst, P./ Thonipara, A./ Bizer, K./ Ochsner, C. (2017): Energy Conservation of Residential Buildings in the European Union – An Exploratory Analysis of Cross-Country Consumption Patterns, Arbeitspapier/Projektbericht: BMBF-Projekt „Perspektive der Bürgerbeteiligung an der Energiewende unter Berücksichtigung von Verteilungsfragen. Teilprojekt F: Institutionelle Gestaltungsoption zur Gebäudesanierung – ökonomische Optionen“ (InstOp), ifh working paper No. 12. Göttingen 2017.
- Sacksofsky, U. (2000), Verfolgung ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, NJW 2000, 2619. München 2000.
- Schünemann, A./ Eikenloff, G./ Brandes, J./ Wolff, D. (2015): CO<sub>2</sub>-Bewertung statt Primärenergiebezug! Vorschläge für eine EnEV-EEWärmeG-Novelle. Der Gebäude-Energieberater, GEB 3/2015, S. 36-39.
- Selk, D./ Gniechwitz, T. (2009): Unsere alten Häuser sind besser als ihr Ruf. arge – Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. Mitteilungen Nr. 238. Kiel 2009.
- Selk, D./ Gniechwitz, T. (2010): Unsere Häuser verbrauchen mehr als sie sollten. arge – Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. Mitteilungen Nr. 239- Kiel 2010.
- UBA - Umweltbundesamt (2013): Der Weg zum klimaneutralen Gebäudebestand. Berlin Oktober 2014.

Teilprojekt F: Institutionelle Gestaltungsoptionen zur Gebäudesanierung –  
Ordnungsrechtlicher Rahmen (InstOp)

Winiewska, B./ Oschatz, B. (2015): Wege ebnen für neue Heizsysteme. Bewertung innovativer Technologien im Rahmen der EnEV. Der Gebäude-Energieberater, GEB 10/2015, S. 38-41.