



Malte Ahlbrink (Autor)
**Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten energetischer
Sanierungspflichten im Gebäudebestand unter
Berücksichtigung öffentlicher Zuwendungen**



Internationale
Göttinger Reihe

RECHTSWISSENSCHAFTEN

Malte Ahlbrink

**Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten
energetischer Sanierungspflichten
im Gebäudebestand
unter Berücksichtigung
öffentlicher Zuwendungen**

Band 89



Cuvillier Verlag Göttingen
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag

<https://cuvillier.de/de/shop/publications/8069>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany
Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

KAPITEL A

1. Einleitung

Der Mensch hatte stets ein Bedürfnis nach Wärme und Behaglichkeit, und grundsätzlich ist dies bis heute unverändert. Besonders groß ist dieser Bedarf in Klimazonen, in denen die Winter kalt und unangenehm werden. Die Verfeuerung des nachwachsenden Rohstoffs Holz hat als Wärmequelle beim Menschen eine lange Tradition.¹ Im Laufe der Industrialisierung und technischen Weiterentwicklung hin zu einer modernen Dienstleistungs- und Informationsverarbeitungsgesellschaft gehen wir heute fast wie selbstverständlich davon aus, unsere Gebäude mit ausreichend Wärme und dem Zugang zu warmem Wasser als Wohn- oder Arbeitsraum nutzen zu können.² Die dafür benötigte Energie hat mittlerweile ein enormes Ausmaß angenommen und stammt kaum noch aus der Holzverbrennung, sondern weit überwiegend aus fossilen Quellen, die zentral oder dezentral verfeuert werden. Da diese Ressourcen begrenzt und vor allem ihre Nutzungsformen klimaschädlich sind, wird absehbar sein, dass früher oder später auch eine Umstellung des Wärmeenergiesystems notwendig sein wird.³ Dies gilt nicht nur für den Wärmeenergiebereich, sondern für sämtliche Energiebedarfe in unserer Gesellschaft.⁴

Diese Umstrukturierung des gesamten Energiesektors wird in Deutschland unter dem Begriff der „Energiewende“ zusammengefasst. Allerdings geht es in der Gesamtbetrachtung nicht nur um den Energiebereich, denn dieser ist wiederum Bestandteil der übergeordneten „Nachhaltigkeitsstrategie“ der Bundesregierung.⁵ Neben Maßnahmen zum Klimaschutz und bezahlbarer sowie sauberer Energie, werden darin etliche weitere Themen-

¹ INER, Erneuerbare Energien zur Wärmeerzeugung, S. 55.

² Lee, Umweltrechtlicher Instrumentenmix, S. 168 f.

³ IPCC, Minderung des Klimawandels, im Vorwort dazu heißt es zusammenfassend: „*Hundert von neuen Minderungsszenarien verdeutlichen, dass fundamentale Veränderungen notwendig sind, um den Temperaturanstieg innerhalb des 21. Jahrhunderts zu stabilisieren. Gleichzeitig wird klar, dass es eine Vielzahl von Emissionspfaden gibt, um den Temperaturanstieg auf unter 2 °C gegenüber vorindustriellen Bedingungen zu begrenzen, aber diese beinhalten beträchtliche technologische, wirtschaftliche und institutionelle Herausforderungen.*“

⁴ BMUB, Klimaschutzplan 2050, S. 6 ff., 12 ff.; IPCC, Minderung des Klimawandels, S. WGIII-6 (wonach die Treibhausgasemissionen den Sektoren Energieversorgung, Industrie, Verkehr, Gebäude sowie Land – und Forstwirtschaft und anderer Landnutzung zugeordnet werden [letzte drei Sektoren werden als AFOLU abgekürzt, welches für Agriculture, Forestry an Other Land Use steht, siehe auch WGIII-24]).

⁵ Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuauflage_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=18 (zuletzt aufgerufen am 30. Juni 2017).

bereiche unter dem Prinzip der Nachhaltigkeit verfolgt. Als Leitbild dient dabei das Ziel-dreieck aus den drei Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt, die miteinander in Einklang gebracht werden sollen, damit nicht nur die heutigen Bedürfnisse der Menschen befriedigt werden, sondern auch die der zukünftigen Generationen.⁶

Im Rahmen dieser Bearbeitung wird davon ausgegangen, dass der durch Menschen erhöhte Ausstoß von Treibhausgasen zu einer Erderwärmung führt und dadurch das globale Klima beeinträchtigt.⁷ Tatsächlich ist zwar nicht völlig unumstritten, ob die globale Erwärmung zumindest auch durch menschliches Handeln verursacht wird, allerdings dürfen sich die Skeptiker deutlich in der Unterzahl befinden.⁸ In der Weltklimarahmenkonvention der Vereinten Nationen besteht die einhellige Auffassung der Vertragsstaaten, dass menschliches Handeln zur Erderwärmung geführt hat und weiterhin andauert.⁹ Denn die Reduzierung von Treibhausgasen ist nicht nur eine gesellschaftliche oder politische Frage, sondern schlichtweg für das Überleben der Menschheit zwingend.¹⁰ Aus diesem Grund ist das Ziel der Klimawandelbekämpfung in Art. 2 UNFCCC (Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen) niedergelegt worden.¹¹

Unabhängig von der Kausalität zwischen den von Menschen verursachten CO₂-Emissionen und der Erderwärmung lassen sich jedoch darüberhinausgehende Gründe und Erwägungen dafür anführen, vermehrt auf fossile Brennstoffe zu verzichten und die Umstrukturierung hin zur verstärkten Nutzung erneuerbarer Energiequellen voranzutreiben. Zum einen ist es die Gewissheit darüber, dass die fossilen Ressourcen in ihrer Menge begrenzt sind und deshalb in absehbarer Zeit nicht mehr zur Verfügung stehen werden. Die Verknappung wird unweigerlich zu einer langfristigen Preissteigerung führen¹², was eine Abhängigkeit von Importen nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch erschweren kann.¹³ Zweitens besteht bei der Annahme einer allgemeinen Unvorhersehbarkeit der Zukunft stets die Möglichkeit, dass es sich nicht zwingend „zum Guten wenden“ muss, sondern auch der „worst case“ eintreten kann. Das Vorsorgeprinzip zwingt daher viel-

⁶ Ebd., S. 24 f.

⁷ IPCC, Naturwissenschaftliche Grundlagen, S. WG1-15 (Demnach „ist äußerst wahrscheinlich, dass der Einfluss des Menschen die Hauptursache der beobachteten Erwärmung seit Mitte des 20. Jahrhunderts war.“ Im Vorwort findet sich die Aussage, „dass die Wissenschaft nun mit 95-prozentiger Sicherheit zeigt, dass der menschliche Einfluss die Hauptursache der beobachteten Erwärmung seit Mitte des 20. Jahrhunderts ist.“); Lee, Umweltrechtlicher Instrumentenmix, S. 206 f.

⁸ Ekardt/Klinski/Schomerus, Konzept Klimaschutzrecht, S. 41 (dort in Fußnote 6).

⁹ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen.

¹⁰ SRU, Umweltgutachten 2016, S. 19.

¹¹ Ekardt/Klinski/Schomerus, Konzept Klimaschutzrecht, S. 42 f.

¹² Halama, Rechtsprobleme der Energieeffizienz, S. 8 f.

¹³ Ekardt/Klinski/Schomerus, Konzept Klimaschutzrecht, S. 41 (dort in Fußnote 6).

mehr dazu, sich nicht auf Wahrscheinlichkeiten zu verlassen.¹⁴ Solange also nicht mit Sicherheit festgestellt werden kann, dass der Faktor Mensch mit seinen Emissionen keinen negativen Einfluss auf das Klima hat, muss deshalb unterstellt werden, dass die große Menge an Treibhausgasemissionen menschenbedingt ist, die Atmosphärentemperatur verändert und dies mit massiven, noch nicht vollends absehbaren Auswirkungen für Umwelt und Mensch einhergeht.¹⁵

Im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie ist aus Klimaschutzgründen vor allem der Energiesektor Gegenstand von immer mehr staatlichen Regelungen und Vorgaben geworden. Spätestens seit dem im Jahre 2011 beschlossenen endgültigen Atomausstieg und der Weiterentwicklung der „Energiewende“ befindet sich Deutschland auf dem Weg zu einer Energieversorgung, die weit überwiegend aus erneuerbaren Energiequellen gespeist werden soll. Neben dem Klimaschutzziel der Minderung von Treibhausgasemissionen, die in erster Linie durch Braunkohle, Steinkohle, Öl und Gas bedingt sind, steht dabei das Ziel, völlig ohne die weitgehend CO₂-neutrale Atomenergie aus zu kommen. Die Umformung betrifft dabei grundsätzlich alle energienutzenden Bereiche der Gesellschaft, namentlich den Verkehrssektor, den Verbrauch von Strom für jegliche Zwecke und den Bedarf an Wärmeenergie.¹⁶

Die für Gebäude benötigte Wärmeenergie soll ebenfalls vermehrt aus erneuerbaren Energiequellen gespeist werden.¹⁷ Daneben liegt ein Schwerpunkt auf der Einsparung von Wärmeenergie, was zum einen die Gebäudehülle, zum anderen die Effizienz der Heizanlagentechnologie betrifft.¹⁸ Zur Verfolgung dieser Zwecke bestehen bereits verschiedene gesetzliche Regelungen. Dabei existieren sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene ordnungsrechtliche Vorgaben, die Mindestanforderungen für den Neubaubereich, in bestimmten Fällen auch für den Gebäudebestand aufstellen. Die energetischen Vorgaben für Neubauten sind dabei zwar strenger, auf Grund der vergleichsweise geringen

¹⁴ Ebd.; Ekardt/Wieding/Zorn, Paris-Abkommen, S. 17 f.; Kloepfer, Umweltrecht, § 4, Rn 28, 33 ff.

¹⁵ Zu den tatsächlichen und noch möglichen Auswirkungen: IPCC, Folgen, Anpassung und Verwundbarkeit, S. WGII-3 ff.; Ekardt/Wieding/Zorn, Paris-Abkommen, S. 7; SRU, Umweltgutachten 2016, S. 25; Kloepfer, Umweltrecht, § 17, Rn 29.

¹⁶ BMUB, Klimaschutzplan 2050, S. 6 ff., 12 ff.; BMWi, Vorbereitung des EEWärmeG-Erfahrungsberichts, S. 1; Gawel/Lehmann/Korte/Strunz/Bovet/Köck/Massier/Löschel/Schober/Ohlhorst/ Tews/Schreurs/Reeg/Wassermann, ZUR 2014, 219, 223; BDEW, Primärenergiefaktoren, S. 7.

¹⁷ INER, Erneuerbare Energien zur Wärmeerzeugung, S. 14; Kloepfer, Umweltrecht, § 18, Rn 267; Bundesregierung, EEWärmeG-Erfahrungsbericht, BT-Drs. 17/11957, S. 5 f.; BMWi, Zweiter Erfahrungsbericht zum EEWärmeG, S. 4.

¹⁸ Zum Begriff der Energieeffizienz: Jesse, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, S. 10 ff., allgemein zur Effizienz auch S. 113 ff.; Halama, Rechtsprobleme der Energieeffizienz, S. 9 ff.; Zum Energieeffizienz-Begriff und zur Abgrenzung zum Begriff der Energieeinsparung auch: Eusterfeldhaus, Gebäudebezogenes Energieeffizienzrecht, S. 3 ff.; BMWi, Vorbereitung des EEWärmeG-Erfahrungsberichts, S. 1; Schomerus, EurUP 2008, 130.

Neubaurate und der Vielzahl unsanierter Gebäude liegt die große Hebelwirkung jedoch in der Sanierung der Bestandsbauten.¹⁹ Die Bundesregierung strebt deshalb bis zum Jahr 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand an.²⁰

Um dieses Ziel erreichen zu können, wird parallel zu ordnungsrechtlichen Vorgaben die energetische Aufwertung von Gebäuden auch finanziell durch den Staat unterstützt. So stellt das Gebäudesanierungsprogramm des Bundes mit rund 2 Milliarden € pro Jahr das volumenstärkste Förderinstrument in Deutschland dar.²¹

Trotz dieser rechtlichen Vorgaben und der finanziellen Förderung für Gebäudeeigentümer konnte jedoch die Sanierungsaktivität im Gebäudebestand in den letzten Jahren nicht wesentlich erhöht werden.²² Wird die Sanierungsquote nicht gesteigert, würden die von der Bundesregierung gesteckten Ziele nicht erreicht werden können.²³ Dabei darf nicht vergessen werden, dass es sich nicht bloß um einfache politische Zielsetzungen handelt, sondern tatsächliche Veränderungen aus Klimaschutzgründen zwingend notwendig werden. Aus diesem Grund besteht insbesondere auch im Bereich des Gebäudebestands, der maßgeblichen Anteil an den Treibhausgasemissionen hat, ein Handlungsbedarf auf politischer und gesetzgeberischer Ebene.²⁴

In Politik und verschiedenen Wissenschaftsbereichen werden unterschiedliche Ansätze und Instrumente zur Steigerung der Sanierungsquote vertreten, untersucht und diskutiert. Im Rahmen der Rechtswissenschaften spielen dabei regelmäßig die beiden Säulen aus Anreizen einerseits und verschiedenen ordnungsrechtlichen Vorgaben andererseits eine maßgebliche Rolle, erschöpfen sich jedoch nicht darin. In der Bandbreite rechtlicher In-

¹⁹ BMWi, Vorbereitung des EEWärmeG-Erfahrungsberichts, S. 5 ff.; Gawel/Lehmann/Korte/Strunz/Bovet/Köck/Massier/Löschel/Schober/Ohlhorst/Tews/Schreurs/Reeg/Wassermann, ZUR 2014, 219, 223 f.; IW, Die Rolle von Sanierungsfahrplänen in der Energieberatung, S. 4 (wo der Gebäudesektor als „zentraler Schlüssel“ bezeichnet wird), abrufbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/288540/IW-Gutachten_2016-06-15_Die_Rolle_von_Sanierungsfahrplaenen_im_Gebaedesektor.pdf (zuletzt aufgerufen am 28. März 2018).

²⁰ BMUB, Klimaschutzplan 2050, S. 42; BMWi, Fünfter Monitoring-Bericht zur Energiewende, S.18; UBA, Klimaneutraler Gebäudebestand 2050, S. 21, 52; Öko-Institut, Weiterentwicklung des EEWärmeG, S. 3; Gläß, NJOZ 2017, 1338; Wiggers, NJW-Spezial 2013, 748.

²¹ Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, S. 117; Dazu auch: Bundesregierung, 25. Subventionsbericht, BT-Drs. 18/5940, S. 17 ff.

²² Bundesregierung, Gebäudereport 2016, S. 104; IW, Umsetzung der Energiewende im Gebäudesektor, S. 6, abrufbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2014/186149/Henger_2014_Handlungsemfehlungen_Energiewende.pdf (zuletzt aufgerufen am 28. März 2018).

²³ Maaß/Sandrock/Weyland, ZUR 2015, 78, 79.

²⁴ SRU, Umweltgutachten 2016, S. 10; Kloepfer, Umweltrecht, § 18, Rn 36, 71; ifeu/WI, Systemlösungen für erneuerbare Energien und Energieeffizienz, S. 123.

strumente bilden energetische Sanierungspflichten demnach nur einen Teil dessen ab, was an Maßnahmen in Betracht kommt.

1.1. Forschungsfrage

Im Gebäudebestand liegt für die Steigerung der Sanierungsquote der Schwerpunkt aktuell auf finanziellen Anreizen, während nur geringfügig ordnungsrechtliche Vorgaben oder Pflichten bestehen. Darüber hinaus unterliegen die bestehenden Pflichten regelmäßig einer gesetzlich normierten Wirtschaftlichkeitsprüfung, über die sich betroffene Eigentümer den ohnehin schwachen Vorgaben oftmals entziehen können. In dieser Arbeit soll es deshalb um energetische Sanierungspflichten im Gebäudebestand mit der Frage gehen, wie weit damit in die Rechte der Betroffenen eingegriffen werden darf. Es soll der Versuch unternommen werden, die Zumutbarkeitsgrenze der maximal möglichen rechtlichen und wirtschaftlichen Belastbarkeit aufzuzeigen.

Im Mittelpunkt der Prüfung steht somit die Grenze der Zumutbarkeit im Rahmen des verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigentumsschutzes. Der Staat greift mit energetischen Sanierungspflichten in das Grundrecht ein, um insbesondere dem Klimaschutz Geltung zu verschaffen. Zwar spielen bei dieser Abwägung neben Eigentum und Umweltschutz noch weitere Faktoren eine Rolle, das Verhältnis zwischen Klima- bzw. Umweltschutz und privatrechtlichem Eigentum bildet jedoch den Schwerpunkt.

Zugleich soll die aktuelle Situation der Förderpolitik in diesem Bereich nicht unberücksichtigt bleiben. Insbesondere soll nicht davon ausgegangen werden, dass Sanierungspflichten an die Stelle von Anreizmitteln treten, sondern zwecks Förderung der Bestandsanierung als zusätzliche Maßnahme Geltung erlangen. Bei einer Implementierung von Sanierungspflichten stellt sich somit die zusätzliche Rechtsfrage, ob und wie sich diese Pflichten mit dem bestehenden Anreizsystem vereinbaren lassen. Hierbei geht es sowohl um das nationale Haushaltsrecht hinsichtlich staatlicher Zuwendungen als auch um die Vereinbarkeit mit dem europarechtlichen Beihilferecht.

Dabei wird im Rahmen dieser Untersuchung die Forschungsfrage allein aus rechtswissenschaftlicher Perspektive betrachtet. Ob energetische Sanierungspflichten also zweckmäßig, volkswirtschaftlich sinnvoll, besonders sozialverträglich oder unter Umweltsichtspunkten die zielführendste Lösung darstellen, soll nicht geprüft werden, wenngleich versucht wird, diese Aspekte nicht unberücksichtigt zu lassen.

1.2. Methoden

Zur Beantwortung der Forschungsfrage werden zum Zwecke der Vergleichbarkeit Rechtsthemen herangezogen, in denen der Gesetzgeber das Verhältnis zwischen Umweltschutz und Eigentumsgewährleistung geregelt und die Rechtsprechung Vorgaben statuiert hat.

Zunächst wird die Thematik der Altlastensanierung nach dem BBodSchG und insbesondere die dazu ergangene Rechtsprechung des BVerfG aufgegriffen. Der Eigentümer des belasteten Grundstücks kann hiernach für die Sanierung in Anspruch genommen werden. Die rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten in diesem Rechtsbereich sollen aufgegriffen werden, um mögliche Schlussfolgerungen auch für energetische Sanierungspflichten ziehen zu können.

In ähnlicher Weise werden die Möglichkeiten zur Einschränkung von Anlagenbetreibern nach dem Immissionsschutzrecht betrachtet. Auch hier spitzt sich der Konflikt im Wesentlichen auf die Abwägung zwischen Umweltschutz und Eigentumsrechten zu. Dabei wird weniger auf die Rechtslage für die Errichtung einer Anlage geschaut, sondern insbesondere auf die nachträglichen Pflichten, die gegenüber Betreibern einer Anlage erlassen werden und eine belastende Wirkung entfalten können.

Als weiterer Rechtsbereich wird der Denkmalschutz und seine Einschränkungsmöglichkeiten des (Gebäude-) Eigentums betrachtet. Hier sind vor allem die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze von großem Interesse. Bei Denkmalschutzaufgaben werden Eigentümer zwar nicht aus Gründen des Umweltschutzes belastet, sondern „lediglich“ aus Denkmalschutzerwägungen, die Rechtsmaterie und ihre Eingriffsbefugnisse beziehen sich jedoch stark auf den Gebäudebereich und bieten somit interessante Grundsätze zur konkreten wirtschaftlichen Belastbarkeitsgrenze, die sich möglicherweise auch auf energetische Sanierungspflichten übertragen lassen.

Schließlich wird noch auf die Marburger Solarsatzung eingegangen, die zwar keine Geltung mehr hat, aber als vergleichsweise progressive Maßnahme im Wärmemarkt Bedeutung gewonnen hatte. Dies gilt auch für den Gebäudebestand, den die Satzung u.a. mit (anlassbezogenen) Pflichten adressiert hat. Die Erwägungen des Gerichts werden näher untersucht, um etwaige Schlussfolgerungen für energetische Sanierungspflichten ziehen zu können.

1.3. Gang der Untersuchung

Zunächst soll ein Überblick über den tatsächlichen energetischen Zustand der Gebäude in Deutschland gegeben werden. Es soll kurz und knapp dargestellt werden, welche Energiequellen, welche Heizanlagentechnologie und welche Dämmungsmaßnahmen genutzt werden, wie hoch der Energieverbrauch ist und warum der Gebäudebestand immernoch ein großes Potential für Sanierungsmaßnahmen bietet.

Nach der Skizzierung der aktuellen politischen und gesetzlichen Ziele, die auf europäischer und nationaler Ebene im Bereich der Gebäudeenergie bestehen, werden die bestehenden Regelungen in diesem Bereich dargestellt. Zunächst wird dabei auf den Gebäudebestand eingegangen, der in Abgrenzung zu Neubauten mit unterschiedlichen Maßnahmen adressiert wird. Differenziert wird sowohl bei Neubauten als auch bei Bestandsbauten zwischen ordnungsrechtlichen Mitteln und Anreizelementen.

Darauf aufbauend wird im Weiteren kurz dargestellt, was die bisherigen Maßnahmen im Bereich der energetischen Gebäudesanierung bereits erreichen konnten und was mögliche Gründe für eine zu geringe Sanierungsrate sind. In diesem Zusammenhang wird auch aufgezeigt, wie die Bundesregierung auf diese Herausforderung reagieren möchte.

Darüber hinaus werden einige in der Wissenschaft und Praxis diskutierte Ansätze zur Erhöhung der Sanierungsquote skizziert, um anschließend genauer auf mögliche energetische Sanierungspflichten und ihre Ausgestaltungsvarianten einzugehen.

Daran schließt sich die rechtliche Prüfung der Vereinbarkeit dieser Pflichten mit dem Grundrecht am Eigentum gem. Art. 14 GG an. Als Schwerpunkt folgt die Darstellung und Untersuchung der o.g. Rechtsbereiche zur Bodensanierungspflicht, zum Denkmalschutz, zum Immissionsschutz sowie zur Marburger Solarsatzung und den jeweiligen Schlussfolgerungen.

Im Anschluss wird auf das Rechtsverhältnis eingegangen, das sich aus den etwaigen energetischen Sanierungspflichten mit dem aktuellen Anreizsystem ergibt. Die bestehenden finanziellen Zuwendungen im Wärmemarkt unterliegen bestimmten haushaltsrechtlichen Regelungen, insbesondere dem Subsidiaritätsgrundsatz. Treten Pflichten in diesem Bereich hinzu, kann sich ein haushaltsrechtliches Spannungsverhältnis ergeben, da die Zuwendungen dann möglicherweise ihre Berechtigung verlieren. Darüber hinaus sind die Zuwendungen auf europarechtlicher Ebene als Subventionen bzw. Beihilfen wettbewerbsrechtlich relevant. Auch hier stellt sich die Frage, wie sich umfassende Sanierungspflichten rechtskonform einordnen lassen.

KAPITEL B

2. Gebäudewärmeenergie

Zunächst soll anhand von Zahlenmaterial übersichtlich skizziert werden, wie sich der „Wärmemarkt“ im Gebäudebereich aktuell darstellt. Relevant sind vor allem der energetische Zustand von Gebäuden, der Energieverbrauch, die genutzten Energiequellen sowie die Anlagentechnik. Dabei wird stets die Wärmeenergie im Vordergrund stehen, zu berücksichtigen ist jedoch auch, dass Gebäude einen Bedarf an elektrischer Energie haben, die für Beleuchtung etc. genutzt wird. Strom wird allerdings auch für Wärmeprozesse, wie z.B. bei dem Einsatz von Wärmepumpen, herangezogen und ist daher ebenfalls von Bedeutung.

2.1. Gebäudewärme im historischen Rückblick

Nach dem zweiten Weltkrieg ist insbesondere Kohle als Quelle für Wärmeenergie genutzt worden. Sie wurde mehr und mehr durch die Verfeuerung von Öl und Gas abgelöst.²⁵

Im Zusammenhang mit den Ölkrisen in den siebziger Jahren haben daraufhin erste Umdenkungsprozesse in Bezug auf diese Energiereource und die Art ihrer Nutzung stattgefunden, wodurch sich vor allem das Ressourcenbewusstsein etwas geschärft hat.²⁶ Es kam die Erkenntnis auf, dass nicht nur die Abhängigkeit vom Ausland, sondern auch eine Ressourcenknappheit zum Problem werden könnte.²⁷ Die durch Treibhausgasemissionen verursachte Erderwärmung spielte dabei jedoch noch keine ernst zu nehmende Rolle.

Ebenso gab es noch keine echte Bestrebung, um alternative Energiequellen nutzbar zu machen. Einen kleinen Wendepunkt bildete der Atomunfall in Tschernobyl im Jahre 1986, wodurch die Atomkraft in starke Kritik geriet. Die Umweltschutzbewegung forderte nicht nur deren Abschaffung, sondern darüber hinaus Alternativen zu den umweltschädigenden fossilen Brennstoffen. Der Ausbau erneuerbarer Energien wurde im Laufe der Zeit immer mehr zu einem Ziel auf politischer Ebene. Im Mittelpunkt stand dabei jedoch vor allem die Erzeugung von Strom.

²⁵ dena Gebäudereport 2016, S. 176 ff. (1953 lag demnach der Anteil von Heizöl am westdeutschen Wärmemarkt bei ca. 2 %, während 1956 Kohle-Einzelöfen in 90 % aller westdeutschen Haushalte genutzt wurden. 1962 hatte Kohle nur noch einen Energiemarktanteil von 60 % und Öl bereits 27 %).

²⁶ Halama, Rechtsprobleme der Energieeffizienz, S. 7.

²⁷ UBA, Ressourcenschutzrecht, S. 3, 21 f., 291.

Die Gebäudewärme ist zunächst nur unter dem Gesichtspunkt einer effizienteren Energieverwendung in den Blickpunkt des Gesetzgebers gerückt worden. Der Ausbau erneuerbarer Energien spielte für Gebäude lange Zeit keine bzw. nur eine untergeordnete Rolle. Die Nutzung fossiler Rohstoffe zur Beheizung von Gebäuden wurde nicht grundsätzlich in Frage gestellt, man hatte sich jedoch aus Gründen der Versorgungssicherheit Gedanken zur Energieeinsparung gemacht.²⁸ Als Reaktion auf die Ölkrise ist im Jahre 1976 das Energieeinsparungsgesetz (EnEG)²⁹ in Kraft getreten, welches die Energieeffizienz von Gebäuden behandelt. Es war Grundlage für die 1977 erlassene Wärmeschutzverordnung (WärmeschutzV)³⁰. Diese sah eine Reduzierung des Energieverbrauchs durch bauliche Maßnahmen, zunächst nur bei der Errichtung von Neubauten, vor und hatte mit zwei in den Jahren 1984³¹ und 1995³² in Kraft getretenen Novellierungen Einfluss auf den Energiestandard von Gebäuden. Im Jahre 1978 ist zudem die Heizungsanlagenverordnung (HeizAnV)³³ in Kraft getreten, welche ebenfalls auf eine Energieeinsparung abzielte und entsprechende Anforderungen an heizungstechnische Anlagen und Warmwasseranlagen aufstellte. Sie wurde während ihres mehr als 20-jährigen Bestehens viermal novelliert und stellte immer höhere Anforderungen an Heizungsanlagen. Auf diese Weise konnte auch sie in einem gewissen Maße zu einem effizienteren Heizen beitragen. Auch die HeizAnV enthielt bereits Regelungen für Bestandsanlagen. Beide Normwerke (Wärmeschutzverordnung und Heizungsanlagenverordnung) wurden im Jahre 2002 schließlich in Form der Energieeinsparverordnung (EnEV) in einem Regelwerk zusammengefasst.³⁴ Auch die EnEV hat im Laufe ihrer Novellierungen die Anforderungen an effizientes Bauen immer weiter erhöht. Neben den im Laufe der Jahre gestiegenen Anforderungen an Neubauten, enthält die EnEV auch Regelungen für Bestandsgebäude, insbesondere in Bezug auf Heizkessel. Die Regelungen über bauliche und energetische Anforderungen an Gebäude beruhen dabei auch auf Vorgaben aus verschiedenen europäischen Richtlinien.³⁵

²⁸ Dazu auch: Führ, ZUR 2015, 129, 130.

²⁹ Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden v. 22. Juli 1976 (BGBl. I S. 1873).

³⁰ Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden v. 11. August 1977.

³¹ Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden v. 24. Februar 1982.

³² Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden v. 16. August 1994.

³³ Verordnung über energiesparende Anforderungen an heizungstechnische Anlagen und Brauchwasseranlagen v. 22. September 1978.

³⁴ INER, Erneuerbare Energien zur Wärmezeugung, S. 27 f.

³⁵ Genannt seien hier die Richtlinie 92/42/EWG über die Wirkungsgrade von mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickten neuen Warmwasserheizkesseln und deren Änderungsrichtlinie 93/68/EWG; die beiden Richtlinien 2002/91/EG und 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden; die Energie-Effizienz-Richtlinie 2012/27/EU.

Zwecks Ausbau der erneuerbaren Energiequellen auch im Wärmesektor bestand bereits seit 1993 das Marktanreizprogramm (MAP), mit dem freiwillig sanierende Gebäudeeigentümer (finanziell) gefördert wurden.³⁶ Dieses Förderprogramm war allerdings noch nicht gesetzlich verankert und gewährt erst Recht keinen Anspruch auf Förderung. Mit Wirkung zum 1. Januar 2009 wurde mit dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)³⁷ der Ausbau erneuerbarer Energien für die Gebäudewärme erstmals gesetzlich geregelt. Das EEWärmeG hat dabei nicht nur das Marktanreizprogramm aufgenommen und weitergeführt, sondern enthält auch ordnungsrechtliche Vorgaben zur Nutzung erneuerbarer Energien, was sich jedoch in erster Linie auf den Neubaubereich bezieht. Erfasst werden dabei grundsätzlich alle Gebäude, also nicht nur der Wohnbereich, sondern auch Nichtwohngebäude wie z.B. der Gewerbebereich und der Dienstleistungssektor. Gebäudewärme i.S.d. EEWärmeG wird stets dort relevant, wo sich für gewöhnlich Menschen aufhalten und einen Bedarf an Raumwärme und Warmwasser haben. Das Gesetz regelt daher auch in § 4 EEWärmeG Ausnahmen für Gebäude, bei denen eine Vorgabe zur Nutzung erneuerbarer Energien diesem Zweck widerstrebt (z.B. im Bereich der Viehhaltung, bei nur vorübergehender Nutzung oder einer Nutzung, deren Zweck eine niedrige Innentemperatur vorgibt).

Aus juristischer Perspektive stehen im Bereich der Gebäudewärmeenergie folglich die EnEV und das EEWärmeG im Mittelpunkt.

Der Ausbau erneuerbarer Energien ist jedoch im Wärmebereich noch sehr schwach ausgeprägt. Anders stellt sich die Situation bei der Erzeugung von Strom dar, wo die Erneuerbaren schon viel früher einen Durchbruch erlangen konnten und heute bereits einen wichtigen Bestandteil des Strommixes darstellen.³⁸ Bereits im Jahre 1991 ist das Strominspeisungsgesetz in Kraft getreten. Es regelte erstmals eine gesicherte Einspeisung, eine Abnahme sowie eine Mindestvergütung von Strom und sorgte bis 2000 für einen Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch von immerhin 6,2 %.³⁹ Im Jahre

³⁶ BMWi, Erster Fortschrittsbericht zur Energiewende, 12/2014, S. 113, abrufbar unter: https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/fortschrittsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=11 (zuletzt aufgerufen am 20. Juli 2017); Zur Entwicklung der Förderungen auch: INER, Erneuerbare Energien zur Wärmeerzeugung, S. 31 ff. (demnach wurde die Förderung erst ab 1999 als „Marktanreizprogramm“ bezeichnet).

³⁷ Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich v. 7. August 2008 (BGBl. I S. 1658)

³⁸ Antoni, EnWZ 2013, 357; INER, Erneuerbare Energien zur Wärmeerzeugung, S. 14 (Obwohl der EE-Wärmesektor als „schlafender Riese“ bezeichnet wird, hat der Stromsektor die längste Zeit eine höhere Aufmerksamkeit besessen).

³⁹ Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien – Statistik, abrufbar unter: http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Service/Erneuerbare_Energien_in_Zahlen/Entwicklung_der_erneuerbaren_Energien_in_Deutschland/entwicklung_der_erneuerbaren_energien_in_deutschland_im_jahr_2016.html (zuletzt aufgerufen am 23. Juni 2017).