

5

**Gebäude
& Wärme**

Inhaltsverzeichnis

I. Rate energetischer Sanierungen steigern	884
1. Transparenz und Vergleichbarkeit beim energetischen Gebäudezustand	886
2. Verpflichtende Sanierungsfahrpläne und Klimaberatung für Eigentümer:innen	896
3. Sanierungsverpflichtungen ausweiten	897
4. Sanierungstiefe	899
5. Förderung für Eigentümer:innen anpassen	913
a) Förderkonditionen verschärfen	913
b) Förderkonditionen verbessern	913
c) Steuerliche Anreize schaffen / steuerliche Hemmnisse beseitigen	915
6. Weiterförderung von Seriensanierungen	916
7. Sanierungen bei denkmalgeschützten Gebäuden fördern	917
8. Sanierungsrate in Wohnungseigentümergeinschaften steigern	917
9. Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken	919
10. Anpassung der Modernisierungsumlage (Drittelmodell)	928
11. Hürden bei Milieuschutzregeln abbauen	938
II. Ausstieg aus fossilen Heizstoffen	939
1. Effiziente Anlagentechnik	940
a) Ineffiziente Heizkessel austauschen	940
b) Ineffiziente Stromheizungen	941
2. Gradueller Ausstieg aus fossilen Brennstoffen	941
a) Ölheizkesseln austauschen	941

b) Kohleheizungen austauschen	943
c) Aus fossilem Gas aussteigen	943
3. Keine weiteren Anreize für die Verbrennung biogener Brennstoffe	951
a) Pellet-/Holzscheitheizungen	951
b) Biomassekraftwerke und Biogasanlagen	952
4. Anreize für regenerative Alternativen	953
a) Anreize für Wärmepumpen	953
b) Weitere Förderung von Solarthermie	955
c) Förderung emissionsfreier Wasserstoffheizungen	955
5. Wärmenetze dekarbonisieren	956
III. Stromerzeugung am Gebäude	970
1. Photovoltaik-Pflicht auf Dächern	970
2. Mieterstrom weiter fördern	982
IV. Klimaneutralität im Neubau	983
V. Vorbildwirkung öffentlicher Liegenschaften	993
VI. Verwendung klimafreundlicher Bau- und Dämmstoffe	994
1. CO ₂ -sparende Bauweise fördern	995
a) Graue Emissionen bilanzieren und begrenzen	995
b) Nachwachsende Rohstoffe als Baustoffe fördern	997
2. Wiederverwendung und Recycling von Bauteilen und Baustoffen	1004
a) Kreislauffähige Bauweisen fördern	1006
b) Wiederverwendung von Bauteilen und Baustoffen fördern	1011
c) Recycling von Baustoffen fördern	1016
VII. Effizientere Wohnflächennutzung	1032
1. Umzug erleichtern	1033
2. Kommunale Aktionsstelle zur effizienten Gebäudenutzung	1040

3. Steuerliche Erleichterung für Einnahmen aus der Untervermietung	1041
4. Leerstand reduzieren: Zweckentfremdungsverbot	1041
5. Fördermaßnahmen für flexibleres Wohnen	1042
6. Wohngenossenschaften fördern	1044
7. Bonuszahlung für suffizientes Wohnen	1045
VIII. Nachhaltige Siedlungsentwicklung	1061
1. Flächenneuanspruchnahme begrenzen	1062
2. Anreize für die Außenentwicklung abschaffen	1063
a) keine Verlängerung des § 13b BauGB	1063
b) Pendlerpauschale abschaffen	1066
c) Baukindergeld nicht verlängern	1067
3. Bestandsentwicklung stärken	1067
a) Flächen im Bestand mobilisieren	1067
b) Vertikale Nachverdichtung fördern	1071
c) Anforderungen für Umbauten und Nutzungsänderungen flexibilisieren	1074
d) Nutzungsänderungen erleichtern	1080
e) Stellplatzanforderungen reduzieren	1081
f) Abrissgenehmigung einführen – Regelungen für Ersatzneubau	1086
4. Innerstädtische Grünflächen fördern	1089
a) Grünflächen fördern	1089
b) Bauwerksbegrünung	1089
IX. Ausbildungsoffensive	1093
Literaturverzeichnis	1094

Der Gebäudesektor war im Jahr 2018 für 14 Prozent der Gesamtemissionen in Deutschland verantwortlich.¹ Im Jahr 2020 betragen die Emissionen des Sektors nach Schätzungen des Umweltbundesamtes (UBA) 120 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente – damit handelte es sich um den einzigen Sektor, der seine Jahresemissionsmenge nach dem Klimaschutzgesetz überschritten hat.² Betrachtet werden dabei allein die Emissionen, die bei der direkten Bereitstellung von Energie in Gebäuden entstehen, z.B. bei der Erzeugung von Heizwärme mit einem Gaskessel. Emissionen, die bei der Erzeugung von Strom und Wärme durch öffentliche Energieversorger entstehen, werden hingegen im Sektor „Energie“ bilanziert. Dem Industriesektor zugerechnet werden diejenigen Emissionen, die bei der Produktion von Baustoffen entstehen. Würde man diese mit einbeziehen, so würde dies zu einer Verdoppelung der im Sektor bilanzierten Emissionen führen.³

Zugleich liegen im Gebäudebereich enorme Energieeinspar- und CO₂-Minderungspotenziale: Der Anteil regenerativer Energieträger an der Wärmeerzeugung bei Gebäuden ist noch sehr gering. Der Anteil erneuerbarer Wärme lag 2020 bei 15,2 % (mit Industrie), wovon biogene Festbrennstoffe, d. h. vor allem Holz, mit über 60 % den Großteil ausmachten.⁴ Der Anteil biogener Brennstoffe insgesamt lag bei fast 90 % der erneuerbaren Wärme- und Kälteerzeugung.⁵ Die weiterhin hohe Bedeutung fossiler Brennstoffe zeigt sich auch an der Verteilung der Heizungstypen: 6 Mio. Ölheizungen sind in Deutschland noch in Betrieb sowie 10,5 Mio. Gasheizungen.⁶ 23,5 % der Haushalte heizen noch mit Öl und 52 % mit Gas.⁷ Bisher gibt es erst 1,5 Mio. Wärmepumpen.⁸

Zugleich ist nur ein geringer Teil der Gebäude energetisch saniert: 36 % der Gebäude sind unsaniert, 52 % teilsaniert, 4 % vollsaniert und bei 8 % handelt es sich um Neubau.⁹ Der Endenergieverbrauch, der über 30 % des gesamten Endenergieverbrauchs in Deutschland ausmacht,¹⁰ wird zu 59 % für die Erzeugung von Raumwärme und zu 12 % für die Erzeugung von Warmwasser benötigt.¹¹ Bei privaten Haushalten werden sogar 67,6 % für Raumwärme und 15,9 % für Warmwasser verwendet.¹²

¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, S. 40.

² Umweltbundesamt, Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent>.

³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, S. 40; Bundesregierung, Klimafreundlich Bauen und Wohnen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimafreundlich-wohnen-1672900>.

⁴ Umweltbundesamt, Energieverbrauch für fossile und erneuerbare Wärme, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/energieverbrauch-fuer-fossile-erneuerbare-waerme#warmeerzeugung-aus-erneuerbaren-energien>.

⁵ Umweltbundesamt, Erneuerbare Energien in Zahlen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#wuerme>.

⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 28.

⁷ Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html.

⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 28.

⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, S. 40.

¹⁰ Deutsche Energie-Agentur (dena), dena-Gebäudereport Kompakt 2019, S. 5

¹¹ Die restlichen Anteile des gesamten Endenergieverbrauchs entstehen bei der Erzeugung von Prozesswärme und -kälte, Strom und mechanischer Energie (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, S. 40).

¹² Umweltbundesamt, Energieverbrauch privater Haushalte, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/energieverbrauch-privater-haushalte#hochster-anteil-am-energieverbrauch-zum-heizen>.

Damit der Gebäudesektor im Jahr 2035 klimaneutral ist, müssen 8,57 Mio. Tonnen CO₂e.¹³ pro Jahr eingespart werden.¹⁴ Dies setzt vor allem voraus, dass der Endenergiebedarf der Gebäude abgesenkt wird. Der Endenergiebedarf nach Referenzausführung gem. GEG liegt bei Neubauten zwischen 45–55 kWh/m²/a, bei Bestandsgebäuden hingegen zwischen 130 – 190 kWh/m²a.¹⁵ Um Klimaneutralität zu erreichen, wird eine Absenkung des durchschnittlichen Endenergiebedarfs auf 80 kWh/m²/a¹⁶ bzw. 60 kWh/m²/a¹⁷ für erforderlich gehalten.¹⁸ Zwar entstehen durch Sanierungsmaßnahmen hohe Kosten. Dieser Transformationspfad stellt sich jedoch im Vergleich zu anderen, die vermehrt auf die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energie oder synthetischer Brennstoffe setzen, immer noch als kostengünstiger dar.¹⁹

Der verbleibende Endenergiebedarf muss dann aus erneuerbaren Energiequellen gedeckt werden. Maßgeblicher Energieträger wird dabei Strom aus erneuerbaren Quellen sein. Biomasse kommt schon aufgrund der begrenzten Kapazitäten nur in geringem Umfang in Betracht und setzt darüber hinaus CO₂ bei seiner Verbrennung frei (s. dazu näher unter II. 3. sowie in den Maßnahmen für den Landwirtschaftssektor). Strombasierte synthetische Brennstoffe sind als Energieträger für die Wärmeerzeugung aufgrund ihrer hohen Wandlungsverluste deutlich ineffizienter als Strom.²⁰ Sie werden zudem in hohem Maße dort benötigt werden, wo Alternativen nicht zur Verfügung stehen, insbesondere in der Industrie und der Luftfahrt, und können daher im Gebäude- und Wärmesektor voraussichtlich nur ergänzend zur Anwendung kommen.²¹

Die wirkungsvollsten Maßnahmen zur Erreichung von Klimaneutralität im Gebäudesektor innerhalb der nächsten 14 Jahre stellen danach die energetische Sanierung des Gebäudebestands (I.) sowie die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung dar (II.). Am Gebäude selbst erzeugter Strom kann ebenfalls der Wärmeerzeugung dienen (III.). Im Bereich der Neubauten (IV.) ist die Hebelwirkung geringer, weil bis 2035 im Vergleich zu den schon bestehenden Gebäuden relativ wenige Neubauten hinzukommen werden.²² Die meisten Menschen werden in Gebäuden wohnen, die jetzt schon existieren. Beim Neubau lassen sich sehr hohe Effizienzstandards wesentlich kosten-

¹³ Dies gilt, sofern von einem linearen Reduktionspfad ab 2022 ausgegangen wird. Im Folgenden ist zur Vereinfachung überwiegend die Rede von CO₂; auch andere Treibhausgase (THG) können aber im Wärmesektor relevant sein.

¹⁴ Die Bundesregierung peilt dagegen Klimaneutralität im Gebäudesektor für das Jahr 2045 an. Bis 2045 sollen der Primärenergieverbrauch um 80 % und der Endenergieverbrauch um 50-70 % gegenüber 2008 sinken (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S. 4). Bis 2030 sollen die Emissionen auf 70 Mio. Tonnen THG verringert werden (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Energieeffizienzstrategie 2050, S. 13).

¹⁵ Deutsche Energie-Agentur (dena), dena-Gebäudereport 2016, S. 56. Dies bezieht sich auf die Gebäudenutzfläche (nicht Wohnfläche).

¹⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S. 10.

¹⁷ Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland, S. 31.

¹⁸ Eine darüber hinausgehende Absenkung auf 20- 30 kWh/m²/a erscheint möglich, denn endenergetisch lässt sich durch den Einsatz einer elektrischen Wärmepumpe der Endenergieverbrauch um den Faktor 2,5-4 reduzieren.

¹⁹ Ifeu, Fraunhofer IEE, Consentec, Wert der Effizienz im Gebäudesektor in Zeiten der Sektorenkopplung, S. 101.

²⁰ Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 96; Agora Energiewende/Agora Verkehrswende/Frontier Economics, Die zukünftigen Kosten strombasierter synthetischer Brennstoffe, S. 11.

²¹ Agora Energiewende/Agora Verkehrswende/Frontier Economics, Die zukünftigen Kosten strombasierter synthetischer Brennstoffe, 12 ff.

²² Umweltbundesamt, Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich, S. 20.

günstiger realisieren als im Bestand. Neubaustandards sollten daher sehr hoch sein. Höhere Anforderungen wirken auch dem Rebound-Effekt²³ entgegen: Der Trend hin zu größeren Wohnflächen pro Person frisst Effizienzgewinne wieder auf. Öffentliche Gebäude sollten aufgrund ihrer Vorbildfunktion höchste energetische Standards einhalten und auch im Bereich der Kreislauffähigkeit und bei der Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen und Recycling-Baustoffen eine Vorreiterrolle spielen (V.). Ein weiterer großer Hebel zur CO₂-Reduktion liegt im Bereich der Baustoffe. Die im gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes entstehenden Emissionen – nicht nur diejenigen aus der Betriebsphase – müssen in den Blick genommen und begrenzt werden. Die Verwendung nachwachsender Rohstoffe, kreislauffähige Bauweisen und die Wiederverwendung von Bauteilen und das Recycling von Baustoffen müssen gefördert werden (VI.). Dem Trend hin zu immer größeren durchschnittlichen Wohnflächen sollte entgegengesteuert werden, denn größere Flächen erhöhen den Heizenergieverbrauch und machen Effizienzgewinne wieder zunichte (VII.). Auf städtebaulicher Ebene muss die Flächenneuanspruchnahme begrenzt und der Zersiedelung entgegengewirkt werden. Dies bedeutet insbesondere, dass die Innenentwicklung gestärkt werden soll, indem bestehende Flächen und Gebäude vorrangig genutzt werden (VIII.). Um den stark wachsenden Bedarf an qualifizierten Handwerker:innenleistungen im Bereich der energetischen Gebäudesanierung decken zu können, aber auch, damit die Trendwende hin zum Umbauen statt Neubauen und zum Bauen mit nachwachsenden Rohstoffen gelingen kann, ist eine Ausbildungs-offensive erforderlich (IX.).

I. Rate energetischer Sanierungen steigern

Der Gebäudebestand in Deutschland umfasst ca. 22 Mio. Gebäude, davon 19 Mio. Wohngebäude.²⁴ Ca. 90 % der Gebäude fallen in schlechtere Energieeffizienzklassen als B.²⁵ Für ca. 9 – 15 % der Gebäude ist eine anspruchsvolle energetische Sanierung aus Gründen des Denkmalschutzes oder aus technischen Gründen nicht oder nur eingeschränkt möglich.²⁶ Dies bedeutet, dass noch 75 – 80 % der Bestandsgebäude saniert werden müssen, d. h. noch 16–17 Mio. Gebäude, um das Ziel der Klimaneutralität im Gebäudesektor bis 2035 zu erreichen.²⁷ In Fläche und in Bezug auf Wohnungstypen ausgedrückt: Zu fast 2.500 Mio. m² unsanierter Wohnfläche kommen über 1.500 Mio. m² unsanierte Nichtwohngebäudefläche.²⁸ Pro Jahr müssen daher 1,2–1,3 Mio. Häuser saniert werden.²⁹ Die Sanierungsrate beträgt derzeit im Bereich der Gebäudehülle ca.

²³ Vgl. dazu Umweltbundesamt, Rebound-Effekte, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/oekonomische-rechtliche-aspekte-der/rebound-effekte>.

²⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 23.

²⁵ dena, dena-Gebäudereport 2016, S. 65; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, S. 40.

²⁶ Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 68: 9 % der Gebäude nicht optimal sanierbar. Das IWU ging in einer älteren Studie von 15 % des Gebäudebestands aus (IWU, Energieeffizienz im Wohngebäudebestand Techniken, Potenziale, Kosten und Wirtschaftlichkeit, S. 19).

²⁷ Ähnlich Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 68: 70 % der Gebäude müssen noch saniert werden, wobei dabei noch zu errichtende Neubauten mit einbezogen werden.

²⁸ Umweltbundesamt, Klimaneutraler Gebäudebestand 2050, S. 28.

²⁹ Von einer Million pro Jahr gehen aus: Bundesarchitektenkammer/Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen/Deutsche Umwelthilfe, Gemeinsame Position BAK, DGNB, DUH: Formel 1-1-100-100, S. 3.

1 %.³⁰ Um Klimaneutralität im Gebäudesektor bis 2035 zu erreichen, ist eine deutliche Steigerung erforderlich. Vorgeschlagen werden mindestens 4 %.³¹ Rechnerisch erforderlich wäre eine Sanierungsrate von mindestens 5 %.

Für die Sanierung von einer Million Häuser pro Jahr wären Investitionen i.H.v. 150–250 Milliarden EUR notwendig. Zwischen 2010 und 2018 wurden hingegen nur 341 Milliarden EUR investiert.³² Dies verdeutlicht, dass enorme finanzielle Anstrengungen erforderlich sind, um Klimaneutralität im Gebäudebestand zu erreichen.

Obwohl seit längerer Zeit bekannt ist, dass zum Erreichen der Klimaschutzziele Gebäude besser gedämmt werden müssen und Heizungssysteme umgestellt werden müssen, stagniert die Sanierungsrate. Dafür gibt es vielfältige Gründe: Herausforderungen sind zum einen in den langen Investitionszyklen und hohen Kosten für Maßnahmen an der Gebäudehülle genau wie an der Infrastruktur für die Wärmeversorgung zu sehen.³³ Entsprechende Sanierungsmaßnahmen sind (noch) nicht immer wirtschaftlich für die Eigentümer:innen.³⁴ Dies ändert sich aber, wenn Förderungen erhöht werden, steuerliche Anreize geschaffen werden und Energiepreise steigen.³⁵ Hinzu kommen zum anderen weitere Besonderheiten des Gebäudebereichs: Hauseigentümer:innen sind durchschnittlich 58 Jahre alt. An langfristigen Investitionen haben sie daher u.U. weniger Interesse.³⁶ Auch kann die Finanzierung für sie eine Herausforderung darstellen. In Wohnungseigentümergeinschaften können Hindernisse für Sanierungen bestehen.³⁷ Hinzu kommt, dass Eigentümer:innen vermieteter Wohnungen geringe Anreize haben, energetische Sanierungen vorzunehmen, weil die Mieter:innen und nicht sie von den Energieeinsparungen profitieren (Mieter:in-Vermieter:in-Dilemma).³⁸

³⁰ Dena, dena-Gebäudereport Kompakt 2019, S. 6.

³¹ So auch Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze. Das Handbuch Klimaschutz geht von einer Sanierungsrate von 2,8 % aus, um zu einer Sanierung von 92 % der geeigneten Häuser zu gelangen (Hentschel, Handbuch Klimaschutz, Anlage 24). Die Bundesregierung hatte als Ziel eine Sanierungsrate von 2 % bis 2020 (Bundesregierung, Warum?, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/energiewende/fragen-und-antworten/allgemeines/warum--455344>). Auch mit einer Sanierungsrate von 4 % lassen sich die verbleibenden 75–80 % des Gebäudebestandes innerhalb der nächsten 14 Jahre nicht vollständig sanieren. Wird mit den besonders problematischen Gebäuden begonnen, so kann aber jedenfalls der Energiebedarf stark gesenkt werden. Ca. 12 % der Gebäude fallen immerhin in Effizienzklasse C (Dena, dena-Gebäudereport 2016, S. 65).

³² Bundesarchitektenkammer/Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen/Deutsche Umwelthilfe, Gemeinsame Position BAK, DGNB, DUH: Formel 1-1-100-100, S. 3.

³³ Umweltbundesamt, Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich, S. 20.

³⁴ Buildings Performance Institute Europe, Die Sanierung des deutschen Gebäudebestandes, S. 37 ff.

³⁵ Buildings Performance Institute Europe, Die Sanierung des deutschen Gebäudebestandes, S. 42 ff. Im Best Case-Szenario, in dem vom Vorliegen aller der genannten Faktoren ausgegangen wird, ist eine umfassende Sanierung für alle bis auf kürzlich errichtete Gebäude wirtschaftlich (ebenda, S. 54 ff.).

³⁶ Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 77.

³⁷ Ebenda.

³⁸ Der Vergleich mit anderen EU-Ländern zeigt, dass die Sanierungsrate mit dem Anteil der durch Eigentümer:innen bewohnten Wohnungen korreliert (Ipsos, Beweggründe und Hindernisse für energetische Sanierung, S. 8).

1. Transparenz und Vergleichbarkeit beim energetischen Gebäudezustand

Der energetische Zustand der Bestandsgebäude ist nur sehr unvollständig erfasst. Derzeit fehlt mangels vergleichbarer Energieausweise eine effektive Möglichkeit zur Beurteilung und zum Vergleich der energetischen Beschaffenheit von Gebäuden. Energieausweise enthalten zurzeit Aussagen sowohl zur Primär- als auch Endenergie³⁹ und können sowohl verbrauchs- als auch bedarfsbasiert sein. Dies erschwert den Vergleich von Gebäuden und schränkt die Transparenz für Verbraucher:innen ein.⁴⁰

Notwendige Regelungen

- **Endenergie statt Primärenergie als Steuerungsgröße → NORMIERT** (888)

Der energetische Zustand eines Gebäudes sollte anhand des Verbrauchs bzw. Bedarfs an Endenergie anstelle von Primärenergie beurteilt werden.⁴¹ Dafür spricht zunächst, dass der Begriff transparent und auch für Laien gut kommunizierbar ist. Darüber hinaus wäre auf diesem Wege ein direkter Abgleich der berechneten (Bedarfs-)Werte mit den gemessenen bzw. abgerechneten (Verbrauchs-)Werten leicht möglich. Damit bestünde eine gute Grundlage, um bei zu großen Differenzen zwischen dem berechneten Energiebedarf und dem ermittelten Verbrauch herausfinden zu können, ob diese Differenzen am Verbrauchsverhalten oder an der Anlagentechnik liegen.

Der Hauptnachteil von „Endenergie“ als Steuerungsgröße, die „Unterschlagung“ der Energiemengen, die bei der Gewinnung/ Aufbereitung und dem Transport des jeweiligen Endenergieträgers verloren gehen, entfällt im Zuge der Umstellung auf eine erneuerbare Energieversorgung weitgehend. Der Fokus auf die Endenergie erlaubt es, den Zustand des Gebäudes als solches zu beurteilen, ohne dies mit der Frage nach dem Ursprung des in Anspruch genommenen Energieträgers zu vermengen.⁴²

- **Bedarfsbasierte Energieausweise mit Ausweisung des Verbrauchs → NORMIERT** (891)

Um die Vergleichbarkeit von Energieausweisen sicherzustellen, sollte die Angabe des Endenergiebedarfs zum Standard werden. Die Verbrauchserfassung sollte zusätzlich ausgewiesen werden. Der Bedarf ist aussagekräftiger, um den Zustand des Gebäudes beurteilen

³⁹ Der Begriff Primärenergie beschreibt den vollständig nutzbaren Energiegehalt eines in der Natur vorkommenden Energieträgers, z.B. von Windkraft oder Kohle. Der Begriff der Endenergie beschreibt den verbleibenden Anteil der Primärenergie nach deren Umwandlung und Transport, also die Energie, die am Gebäude "ankommt".

⁴⁰ Deutsche Umwelthilfe, Der Energieausweis - wie sein Potenzial ausgeschöpft werden kann; Wuppertal Institut, Konsistenz und Aussagefähigkeit der Primärenergie-Faktoren für Endenergieträger im Rahmen der EnEV, S. 55.

⁴¹ Kritisch zur Primärenergie als Steuerungsgröße auch Wuppertal Institut, Konsistenz und Aussagefähigkeit der Primärenergie-Faktoren für Endenergieträger im Rahmen der EnEV, 50 ff.

⁴² Beispiel: Derzeit würde ein Gebäude, das mit Holz beheizt wird, gegenüber einem mit fossilem Gas beheizten Gebäude mit vergleichbarem energetischen Zustand aufgrund der unterschiedlichen Primärenergiefaktoren von Holz und Gas deutlich besser bewertet. Der sich daraus ergebende Anreiz zur Beheizung mit Holz ist aber kontraproduktiv (vgl. dazu auch unten II. 3.). Ähnlich auch Wuppertal Institut, Konsistenz und Aussagefähigkeit der Primärenergie-Faktoren für Endenergieträger im Rahmen der EnEV, 50 ff.; Jagnow/Wolff, Wärmewende und Klimaneutralität: Was sich ändern muss, <https://www.tga-fachplaner.de/meldungen/standpunkt-waermewende-und-klimaneutralitaet-was-sich-aendern-muss>.

zu können. Im Falle von Sanierung und Heizungsaustausch müssen die Werte aktualisiert werden.⁴³

- **Gebäuderegister** → **NORMIERT** ⁸⁹⁵
Die Kennwerte des Energieausweises müssen bis zum Ende des Jahres 2022 bei einem neu zu schaffenden Gebäuderegister gemeldet werden.⁴⁴

⁴³ So auch Deutsche Umwelthilfe (DUH)/FragDenStaat, Staatsgeheimnis Energieverschwendung, <https://fragdenstaat.de/dokumente/9695-enthullungsbericht-klima-gebaude-check/>.

⁴⁴ Dafür z.B. auch Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Datenbasis zum Gebäudebestand, S. 3 f.

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 3

Begriffsbestimmungen

- (1) Im Sinne dieses Gesetzes ist

[...]

14a. ¹„Endenergie“ die Menge an Energie, die der Anlagentechnik eines Gebäudes (Heizungs- und Kühlanlage, raumlufttechnische Anlage, Wasserbereitungsanlage) zur Verfügung stehen muss, um die für den Endverbraucher erforderliche Nutzenergie sowie die Verluste der Anlagentechnik bei der Übergabe, der Verteilung, der Speicherung und der Erzeugung im Gebäude zu decken. ²Die zur Versorgung des Gebäudes benötigte Endenergie wird an der für den jeweiligen Energieträger bestimmten Schnittstelle der Gebäudehülle gemessen.

15. „Jahres-Primärenergiebedarf“ der jährliche Gesamtenergiebedarf eines Gebäudes, der zusätzlich zum Energiegehalt der eingesetzten Energieträger und von elektrischem Strom auch die vorgelagerten Prozessketten bei der Gewinnung, Umwandlung, Speicherung und Verteilung mittels Primärenergiefaktoren einbezieht,

15a. ¹„Nutzenergie“ diejenige Menge an Energie, die für eine bestimmte Energiedienstleistung am Ort des Verbrauchs erforderlich ist. ²Die Umwandlungsverluste der Anlagentechnik und des Verteilungssystems sind nicht Teil der Nutzenergie. ³Nicht berücksichtigt wird außerdem die für den Betrieb der Anlagentechnik benötigte Hilfsenergie.

§ 9a

Berechnung des Endenergiebedarfs

- (1) Berechnungsgrundlage für die Ermittlung des Bedarfs an Nutzenergie, Endenergie und Primärenergie von zu errichtenden und von bestehenden Gebäuden ist DIN 18599 in der zum Zeitpunkt des Bauantrags gültigen Fassung.
- (2) In Ergänzung zu den Berechnungsgrundlagen nach DIN 18559 gelten in Bezug auf die Anforderung dieses Gesetzes nach den §§ 10, 51e und 80 die folgenden Berechnungsregeln:
1. Wärme, die aus Wärmenetzen bezogen wird, bleiben mit einem Wert von maximal 15 kWh/(m²a) in der Endenergiebilanz unberücksichtigt;
 2. Strom, der brennstofffrei im räumlichen Zusammenhang mit dem Gebäude erzeugt und nicht für die Beheizung, die Brauchwassererwärmung sowie für Kühlung, sondern für andere Zwecke im Gebäude genutzt wird, ist mindernd in der Endenergiebilanz zu berücksichtigen, bei der Einspeisung ins vorgelagerte Netz zur Hälfte;
 3. Strom, der für die Wärmeversorgung benötigt und aus dem vorgelagerten Netz bezogen wird, ist in der Endenergiebilanz mit dem Faktor 1,5 zu gewichten.
- (4) Der Bedarf an Endenergie ist in der Monatsbilanz zu ermitteln.
- (5) Der Primärenergiefaktor beträgt für die Zwecke dieses Gesetzes 1.

§ 20

~~Berechnung des Jahres-Primärenergiebedarfs eines Wohngebäudes(aufgehoben)~~

§ 21

~~Berechnung des Jahres-Primärenergiebedarfs eines Nichtwohngebäudes(aufgehoben)~~

§ 22

~~Primärenergiefaktoren(aufgehoben)~~

§ 23

~~Anrechnung von Strom aus erneuerbaren Energien(aufgehoben)~~

Begründung

§ 3 Abs. 1 Nr. 14a und 15a GEG

Ein vollständiger Verzicht auf den Primärenergiebegriff sowie die Beurteilung des energetischen Zustands eines Gebäudes anstattdessen nach dem (Jahres-)Endenergiebedarf beziehungsweise (Jahres-)Endenergieverbrauchs wie vom GEG-easy vorgesehen ist juristisch aufgrund entgegenstehenden Europarechts problematisch.

Grundsätzlich genießt das europäische Recht, in Form von Verordnungen und Richtlinien, Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht, soweit die Verfassungsidentität gewahrt wird (Art. 23, 79 Abs. 2, 3 GG), vgl. EuGH, Urt. v. 15.07.1964, Az. C-6/64; Urt. v. 05.12.2017, Az. C-42/17. Wenngleich Verordnungen gegenüber Richtlinien nach Art. 288 Absatz 2 AEUV ohne erforderlichen Umsetzungsakt unmittelbare Geltung in jedem Mitgliedstaat entfalten, so ist auch die Richtlinie hinsichtlich des zu erreichenden Ziels im Rahmen der vorgegebenen Grenzen verbindlich, sie überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel, s. Art. 288 Absatz 3 AEUV, und bedarf eines Umsetzungsaktes.

Die Änderungen nationaler Rechtsvorschriften sind weiterhin nur im Rahmen der EU-rechtlichen Vorgaben möglich, es sei denn diese werden geändert.

Der Primärenergiebegriff beziehungsweise der Begriff des Primärenergiefaktors ist bereits fest im Rahmen der europäischen Rechtsvorschriften etabliert. Zum einen in der Richtlinie über die Energieverbrauchskennzeichnung 2010/30/EU, aber auch in der Richtlinie (RL) 2010/31/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 9. Mai 2010 über die Energieeffizienz von Gebäuden (EU-Gebäuderichtlinie, EPBD), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2018/844/EU für Gebäude und für deren Konditionierung verwendete Geräte.

Art. 3 RL 2010/31/EU in Verbindung mit Anhang I gab einen gemeinsamen allgemeinen Rahmen für die Berechnung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden an und legte als Methode zur Berechnung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden fest, dass die Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes anhand des berechneten oder tatsächlichen Energieverbrauchs bestimmt wird, s. Anhang I Nr. 1 Absatz 1 Satz 1. Im weiteren Anhang ist eine allgemein gehaltene Vorgabe zur Bestimmung der Gesamteffizienz von Gebäuden seitens der Mitgliedstaaten erhalten. Dass die Gesamteffizienz, sprich die berechnete oder gemessene

Energiemenge, die benötigt wird, um den Energiebedarf im Rahmen der üblichen Nutzung des Gebäudes (u. a. Heizung, Kühlung, Lüftung, Warmwasser und Beleuchtung) zu decken (s. Art. 2 Nr. 4 RL 2010/31/EU), jedoch anhand des Primärenergiebedarfs beziehungsweise der Primärenergiefaktoren zu erfolgen hat, wird unmissverständlich deutlich. So fordert Anhang I Nr. 2, dass die Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes [...] einen Indikator für die Gesamtenergieeffizienz und einen numerischen Indikator für den Primärenergieverbrauch auf der Grundlage von Primärenergiefaktoren je Energieträger enthalten [muss]. Weiterhin ergibt sich die Verankerung des Primärenergiebegriffs bereits systematisch aus dem Ziel der Gebäuderichtlinie, vgl. Art. 1 Abs. 1 RL 2010/31/EU.

Die Richtlinie (RL) 2010/31/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 9. Mai 2010 (EU-Gebäuderichtlinie) wurde zuletzt geändert durch die Richtlinie 2018/844/EU. Hier wurde eine Darstellung der Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes über den Primärenergieverbrauch nochmals bekräftigt. So wird nach Anhang I Nr. 1 der RL 2018/844/EU – jedenfalls im Rahmen der Erstellung von Ausweisen über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden – diese durch einen numerischen Indikator für den Primärenergieverbrauch in kWh/(m².a) ausgedrückt. Auch daraus zeigt sich, dass auf europäischer Ebene auf das Maß der Primärenergie abgestellt werden soll.

Das Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (GEG) setzt – neben einer Zusammenführung von EnEG, EnEV und EEWärmeG – die europäischen Vorgaben zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden um, sodass die dortigen Vorgaben und Regelungen zu berücksichtigen sind (s. o.).

Dennoch ist der Begriff der Endenergie im GEG etabliert. So stellt etwa die Anlage 10 zu den Energieeffizienzklassen von Wohngebäuden auf den Endenergiebegriff ab. Ebenso ist der Endenergiebegriff wesentlicher Bestandteil der Regelungen zu den Energieausweisen. Weiterhin errechnet sich der Primärenergiebedarf anhand des Endenergiebedarfs sowie festgelegter Primärenergiefaktoren. Bisher fehlt es an einer Definition sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Um gerade für den Verbraucher verständlich zwischen den gerade im Energieausweis parallel verwendeten Begrifflichkeiten unterscheiden zu können, ist die Etablierung einer dahingehenden Begriffsdefinition erforderlich.

Neben den bereits erfolgten Ausführungen zur Transparenz und dem damit einhergehenden Verbraucherschutz ist zu beachten, dass der End- und Nutzenergiebegriff bereits im Zuge des Entwurfs eines Gesetzes über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln (Mietrechtsänderungsgesetzes) mit Einfügung des § 559 b BGB definiert wurde.¹

Zwar handelt es sich hierbei um keine Rechtsvorschrift mit Außenwirkung, sodass die Begrifflichkeiten nicht mit Blick auf den Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung übernommen werden müssen. Die Ausführungen der Bundesregierung zu den Energiebegriffen zeigt jedoch, dass dahingehend, wenngleich in anderer Regelungsmaterie, bereits eine inhaltlich differenzierte Auseinandersetzung stattgefunden hat und die begrifflichen Differenzierungen jedenfalls bei der Normkonzeption des § 559 b BGB berücksichtigt wurden. Daher scheint es sinnvoll und naheliegend die dortigen Ausführungen zu übernehmen.

§ 9a, §§ 20–23 GEG

Die Neuregelung gibt die maßgebliche Berechnungsmethode für diejenigen Neuregelungen im GEG vor, die auf den Endenergiebedarf abstellen, nämlich die §§ 10, 51e und 80 GEG n.F. Der Endenergiebedarf ergibt sich nach der neugefassten Definition in § 3 Abs. 1 Nr. 15 GEG aus dem Energiebedarf, der dem Gebäude zugeführt werden muss, um dieses mit Wärme, Kühlung, Lüftung und Warmwasser zu versorgen, inklusive der erforderlichen Betriebsenergie zum Betrieb der jeweiligen technischen Anlagen sowie der entstehenden Verluste. Selbst erzeugte Energie in Form von Strom oder Wärme senkt damit unmittelbar den Endenergiebedarf. Die Neuregelung in § 9a Abs. 2 Nr. 2 GEG führt dazu, dass auch Strom, der für andere Anwendungen im Gebäude selbst genutzt wird, etwa zum Betrieb von Elektrogeräten, sowie Strom, der ins Netz eingespeist wird, den Endenergiebedarf senkt. Bei Strom, der eingespeist wird, erfolgt die Anrechnung zur Hälfte. Damit wird zum einen darauf hingewirkt, dass Photovoltaik weiter ausgebaut wird; zugleich wird ein Anreiz geschaffen, den selbsterzeugten Strom zunächst im Gebäude zu nutzen. Strom, der zur Wärmeversorgung aus dem Netz bezogen wird, ist mit dem Faktor 1,5 zu berechnen.

¹ s. BT- Drucksache 17/ 10485, S. 19: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/104/1710485.pdf>

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 79

Grundsätze des Energieausweises

- (1) ¹Energieausweise dienen ausschließlich der Information über die energetischen Eigenschaften eines Gebäudes und sollen einen überschlägigen Vergleich von Gebäuden ermöglichen. ²Ein Energieausweis ist als Energiebedarfsausweis oder als Energieverbrauchsausweis nach Maßgabe der §§ 80 bis 86 auszustellen. Es ist zulässig, sowohl den Energiebedarf als auch den Energieverbrauch anzugeben.

[...]

- (3) ¹Ein Energieausweis ist für eine Gültigkeitsdauer von zehn Jahren auszustellen. ²Unabhängig davon verliert er seine Gültigkeit, wenn nach § 80 Absatz 2 **und Absatz 3b** ein neuer Energieausweis erforderlich wird.

[...]

§ 80

Ausstellung und Verwendung von Energieausweisen

[...]

- (1) ¹Wird ein Gebäude errichtet, ist ein Energiebedarfsausweis unter Zugrundelegung der energetischen Eigenschaften des fertiggestellten Gebäudes auszustellen. ²Der Eigentümer hat sicherzustellen, dass der Energieausweis unverzüglich nach Fertigstellung des Gebäudes ausgestellt und ihm der Energieausweis oder eine Kopie hiervon übergeben wird. ³Die Sätze 1 und 2 sind für den Bauherren entsprechend anzuwenden, wenn der Eigentümer nicht zugleich Bauherr des Gebäudes ist. ⁴Der Eigentümer hat den Energieausweis der nach Landesrecht zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen.
- (2) ¹Werden bei einem bestehenden Gebäude Änderungen im Sinne des § 48 ausgeführt, ist ein Energiebedarfsausweis unter Zugrundelegung der energetischen Eigenschaften des geänderten Gebäudes auszustellen, wenn unter Anwendung des § 50 Absatz 1 und 2 für das gesamte Gebäude Berechnungen nach § 50 Absatz 3 durchgeführt werden. ²Absatz 1 Satz 2 bis 4 ist entsprechend anzuwenden.
- (2a) ¹Wird bei einem bestehenden Gebäude die Anlage der Heizungstechnik ausgetauscht, ist ein Energiebedarfsausweis unter Zugrundelegung der energetischen Eigenschaften des geänderten Gebäudes auszustellen. ²Das gilt auch für den Austausch einer gemeinsamen Heizungsanlage für mehrere Gebäude. ³In diesem Fall ist ein Energiebedarfsausweis im Sinne des Absatzes 2 für jedes betroffene Gebäude auszustellen.**
- (2b) ¹Wird die Gebäudehülle eines Bestandsgebäudes energetisch saniert, ist ein Energiebedarfsausweis unter Zugrundelegung der energetischen Eigenschaften des geänderten Gebäudes auszustellen. ²Das gilt insbesondere, wenn nachträgliche Änderungen an der Wärmedämmung des Gebäudes vorgenommen werden.**
- (3) Soll ein mit einem Gebäude bebautes Grundstück oder Wohnungs- oder Teileigentum verkauft, ein Erbbaurecht an einem bebauten Grundstück begründet oder übertragen oder ein Gebäude, eine Wohnung oder eine sonstige selbständige Nutzungseinheit vermietet, verpachtet oder verleast werden, ist ein Energieausweis auszustellen, wenn nicht bereits ein gültiger Energieausweis für das Gebäude vorliegt. In den Fällen des Satzes 1 ist für Wohngebäude, die weniger als fünf Wohnungen haben und für die der Bauantrag vor dem 1. November 1977 gestellt worden ist, ein Energiebedarfsausweis auszustellen. Satz 2 ist nicht anzuwenden, wenn das Wohngebäude

1. schon bei der Baufertigstellung das Anforderungsniveau der Wärmeschutzverordnung vom 11. August 1977 (BGBl. I S. 1554) erfüllt hat oder
2. durch spätere Änderungen mindestens auf das in Nummer 1 bezeichnete Anforderungsniveau gebracht worden ist.

Bei der Ermittlung der energetischen Eigenschaften des Wohngebäudes nach Satz 3 können die Bestimmungen über die vereinfachte Datenerhebung nach § 50 Absatz 4 angewendet werden.

(3a) Fällt ein Bestandsgebäude innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Änderungsgesetzes nicht unter die Tatbestände der Absätze 2-5, so ist der Eigentümer spätestens mit Ablauf dieses Zeitraums verpflichtet, sich für das Gebäude einen Energiebedarfsausweis ausstellen zu lassen.

§ 85

Angaben im Energieausweis

[...]

- (2) Ein Energiebedarfsausweis im Sinne des § 81 muss zusätzlich zu den Angaben nach Absatz 1 mindestens folgende Angaben enthalten:
1. bei Neubau eines Wohn- oder Nichtwohngebäudes: Ergebnisse der nach § 81 Absatz 1 Satz 1 erforderlichen Berechnungen, einschließlich der Anforderungswerte, oder im Fall des § 81 Absatz 1 Satz 2 die in der Bekanntmachung nach § 31 Absatz 2 genannten Kennwerte und nach Maßgabe von Absatz 6 die sich aus dem Jahres-Primärenergiebedarf ergebenden Treibhausgasemissionen, ausgewiesen als äquivalente Kohlendioxidemissionen, in Kilogramm pro Jahr und Quadratmeter der Gebäudenutzfläche bei Wohngebäuden oder der Nettogrundfläche bei Nichtwohngebäuden,
 2. in den Fällen des § 80 Absatz 2 bei bestehenden Wohn- oder Nichtwohngebäuden: Ergebnisse der nach § 81 Absatz 2 erforderlichen Berechnungen, einschließlich der Anforderungswerte, und nach Maßgabe von Absatz 6 die sich aus dem Jahres-Primärenergiebedarf ergebenden Treibhausgasemissionen, ausgewiesen als äquivalente Kohlendioxidemissionen, in Kilogramm pro Jahr und Quadratmeter der Gebäudenutzfläche bei Wohngebäuden oder der Nettogrundfläche bei Nichtwohngebäuden,
 3. bei Neubau eines Wohn- oder Nichtwohngebäudes: Einhaltung des sommerlichen Wärmeschutzes,
 4. das für die Energiebedarfsrechnung verwendete Verfahren:
 - a) Verfahren nach den §§ 20, 21,
 - b) Modellgebäudeverfahren nach § 31,
 - c) Verfahren nach § 32 oder
 - d) Vereinfachungen nach § 50 Absatz 4,
 5. bei einem Wohngebäude: der ~~Endenergiebedarf~~ **Jahresendenergiebedarf ausschließlich des Jahresendenergiebedarfs** für Wärme,
 6. bei einem Wohngebäude: Vergleichswerte für Endenergie,
 7. bei einem Nichtwohngebäude: der ~~Endenergiebedarf~~ **Jahresendenergiebedarf** für Wärme und der Endenergiebedarf für Strom,
 8. bei einem Nichtwohngebäude: Gebäudezonen mit jeweiliger Nettogrundfläche und deren Anteil an der gesamten Nettogrundfläche,
 9. bei einem Nichtwohngebäude: Aufteilung des jährlichen Endenergiebedarfs auf Heizung, Warmwasser, eingebaute Beleuchtung, Lüftung, Kühlung einschließlich Befeuchtung.

²In Energiebedarfsausweisen sowohl für Bestandsgebäude als auch für Neubauten ist zwingend zusätzlich der Energieverbrauch anzugeben. Die Ermittlung des Energieverbrauchs erfolgt nach Maßgabe des § 82 GEG.

Begründung

§ 80 GEG

Um die Vergleichbarkeit von Energieausweisen sicherzustellen, sollte die Angabe des Endenergiebedarfs zum Standard werden. Die Verbrauchserfassung sollte zusätzlich ausgewiesen werden. Der Bedarf ist aussagekräftiger, um den Zustand des Gebäudes beurteilen zu können. Im Falle von Sanierung und Heizungsaustausch müssen die Werte aktualisiert werden.

Mit Absatz 3 wird die bisherige Wahlfreiheit zwischen Energiebedarfs- und -verbrauchsangabe sowohl für Nichtwohngebäude als auch für Wohngebäude aufgegeben. Damit wird die Ausstellung von Energiebedarfsausweisen nicht nur für energetisch unsanierte Bestandsgebäude mit bis zu vier Wohnungen und Bauantrag vor 1977 langfristig Pflicht. Zu den Hintergründen der Umstellung wird auf die Thesen verwiesen. Um auch diejenigen Gebäude mit einem Energiebedarfsausweis auszustatten, die keinen baulichen Änderungen und Erweiterungen unterfallen und bei denen sich keine Änderungen der rechtlichen Umstände ergeben, wird Absatz 6 eingefügt.

Der Übergangszeitraum von einem Jahr ab Inkrafttreten des Gesetzes soll einen angemessenen Zeitraum für die Hauseigentümer darstellen, um ihren neuen Rechtspflichten nachzukommen. Damit wird auch der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ausreichend berücksichtigt. Ab Inkrafttreten des Gesetzes wird die neue Rechtspflicht verbindlich und es ist damit zu rechnen, dass die Betroffenen ihren Pflichten nachkommen werden.

Es ist zu beachten, dass durch die Änderungen des § 80 GEG in einer Vielzahl von Fällen ein neuer Energieausweis auszustellen ist. Da der Energiebedarfsausweis anders als der Energieverbrauchsausweis nicht auf Grundlage des tatsächlich vorliegenden Gebrauchs in Form der letzten Heizkostenabrechnung erstellt werden kann, sondern auf Grundlage einer theoretischen Einschätzung und Beurteilung geschulten Fachpersonals ausgestellt wird, kostet die Ausstellung eines Energiebedarfsausweises mit rund 400 bis 500 EUR nahezu das Fünffache eines Energieverbrauchsausweises. Eigentümer haben damit größere finanzielle Belastungen, auf die sie – jedenfalls im Rahmen des Absatzes 6 – keinen Einfluss haben.

Fraglich ist daher inwieweit gerade Absatz 3a mit § 79 Abs. 3 Satz 1 GEG vereinbar ist, da mit Eintreten des in Absatz 3a geregelten Stichtages entgegen bisher geltender Vorschriften zuvor ausgestellte Energieverbrauchsausweise ihre Gültigkeit verlieren. Es steht in Zweifel, ob die Einführung des Absatzes 3a gegen das in Art. 20 Abs. 3 verankerte Rechtsstaatsprinzip, insbesondere gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und des Rückwirkungsverbots verstößt, da der Eigentümer beziehungsweise Zahlungspflichtige nach jetzigem Rechtsstand darauf vertrauen konnte, dass der in der Vergangenheit für das Gebäude ausgestellte Energieverbrauchsausweis weitere 10 Jahre Gültigkeit hat.

Da es sich jedoch nur um eine Änderung der Rechtslage für die Zukunft handelt, besteht kein der Änderung des Gesetzes entgegenstehendes Vertrauen. Selbst wenn man von einer (echten) Rückwirkung ausginge, wäre diese zulässig, wenn die belastende Wirkung des Gesetzes nur geringfügig ist (Bagatellgrenze, Professor Dr. Kyrill-A. Schwarz, JA 2013, 683, 685) oder wenn die gesetzliche Neuerung durch zwingende Gründe des allgemeinen Wohls gerechtfertigt wäre (vgl. BVerfGE 13, 261 (272); 31, 222 (226 f.)).

Grundsätzlich sind Anforderungen an eine Ausnahme von Rückwirkungsverbot sehr hoch. Ob angesichts einer unerwarteten finanziellen Mehrbelastung von rund 400 EUR – obgleich diese einmalig ist – noch von einer Bagatellbelastung ausgehen kann, ist fraglich. Beachtet man jedoch, dass die flächendeckende Etablierung von Energiebedarfsausweisen eine bessere Vergleichbarkeit gewährleisten soll und damit für den Verbraucher mehr Transparenz geschaffen wird, so ist anzunehmen, dass eine zeitnahe einheitliche Gestaltung des Energieausweises dem Verbraucherschutz als überwiegendes Allgemeininteresse dient. Weiterhin werden mit der Einführung eines einheitlichen Energiebedarfsausweises nicht nur der Primärenergiebedarf, sondern auch der Endenergiebedarf im Energieausweis ausgeführt, s. § 85 Abs. 2 Nr. 5 GEG. Ein direkter Abgleich der berechneten (Bedarfs-)Werte mit den gemessenen bzw. abgerechneten (Verbrauchs-)Werten ist dann leicht möglich. Damit bestünde eine gute Grundlage, um bei zu großen Differen-

zen zwischen dem berechneten Energiebedarf und dem ermittelten Verbrauch herausfinden zu können, ob diese Differenzen am Verbrauchsverhalten oder an der Anlagentechnik liegt. So können Fehler in der Anlagentechnik erkannt und die Energieeffizienz verbessert werden. Das liegt im allgemeinen Interesse des Umweltschutzes und dem Gebot des Klimaschutzes, welches als Staatszielbestimmung auch in Art. 20 a GG verankert ist. Angesichts des Umstandes, dass ein Jahr als Übergangsphase angesehen sind und die Nachteile des Eigentümers gegenüber den Vorteilen der Allgemeinheit als gering anzusehen sind, ist – sofern eine Rückwirkung überhaupt angenommen wird – diese verfassungsrechtlich verhältnismäßig und daher zulässig.

§ 85 GEG

Im Wesentlichen wird auf die Ausführungen zum Primär- bzw. Endenergiebegriff verwiesen. Ein vollständiger Verzicht auf den Primärenergiebegriff wird daher auch bei den Energieausweisen nicht möglich sein. Mit langfristiger Etablierung des Energiebedarfsausweises wird jedoch nach § 85 Abs. 2 Nr. 5-7,9 GEG auch immer der Endenergiebedarf angegeben und somit auch die gewünschte Vergleichbarkeit der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden erreicht.

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 83

Ermittlung und Bereitstellung von Daten

- (1) ¹Der Aussteller ermittelt die Daten, die in den Fällen des § 80 Absatz 3 Satz 3 benötigt werden, sowie die Daten, die nach § 81 Absatz 1 und 2 in Verbindung mit den §§ 20 bis 33 und § 50 oder nach § 82 Absatz 1, 2 Satz 1 oder Satz 5 und Absatz 4 Satz 1 Grundlage für die Ausstellung des Energieausweises sind, selbst oder verwendet die entsprechenden vom Eigentümer des Gebäudes bereitgestellten Daten. ²Der Aussteller hat dafür Sorge zu tragen, dass die von ihm ermittelten Daten richtig sind. ³Der Aussteller übermittelt die in Satz 1 genannten Daten an ein zentrales, digitales Gebäuderegister. ⁴Das Gebäuderegister ist vom Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat einzurichten und zu unterhalten.

[...]

Begründung

§ 83 GEG (Gebäuderegister)

Mit der Einführung eines zentral geführten, digitalen Registers soll ein deutschlandweit einheitlicher Datenbestand generiert werden, der leicht und schnell einsehbar ist. Der Datensatz dient zur Unterstützung politischer Entscheidungen und kann der Information der Bevölkerung dienen. In Anbetracht dessen, dass es bereits Bestrebungen zur Schaffung eines Gebäude- und Wohnregisters gibt, ließen sich die Daten des Energieausweises leicht miterfassen. Die staatlichen Haushaltsausgaben könnten ebenfalls auf diese Weise reduziert werden.

2. Verpflichtende Sanierungsfahrpläne und

Klimaberatung für Eigentümer:innen **→ NORMIERT** 901

Der individuelle Sanierungsfahrplan (iSFP) als Teil einer Energieberatung hat sich als wirkungsvolles Instrument erwiesen, um die individuelle Situation des jeweiligen Gebäudes abzubilden und passgenaue Lösungen für die energetische Modernisierung zu entwickeln.⁴⁵ 80 % der Kosten eines iSFP, max. 1.300 EUR bei Ein- und Zweifamilienhäusern, bzw. 1.700 EUR bei mehreren Wohneinheiten, werden derzeit bereits durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) übernommen.⁴⁶ Die Kosten für einen individuellen Sanierungsplan betragen für Wohnhäuser mit 1–2 Wohneinheiten 995,00 Euro, sodass sich ein Eigenanteil von 199,00 EUR ergibt.

Jedoch hat nur rund ein Viertel der Eigentümer:innen in den letzten fünf Jahren eine Energieberatung durchgeführt.⁴⁷ Erforderlich ist es daher, das Instrument des iSFP breitflächiger zum Einsatz zu bringen. Darüber hinaus sollte umfassender – nicht nur unter dem Aspekt der Energieeffizienz sondern mit Blick auf die Klimaauswirkungen des Gebäudes – beraten werden. Für die noch zu sanierenden Gebäude sollten bis 2030 Sanierungsfahrpläne vorliegen, um ausreichend Zeit für die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen bis 2035 zu haben.

Notwendige Regelungen

- **Verpflichtende Klimaberatung und Erstellung eines iSFP**

Eine Klimaberatung muss dann durchgeführt werden und ein Sanierungsfahrplan erstellt werden, wenn eine Nutzungsänderung oder ein Umbau vorgenommen wird, der Auswirkungen auf den Energiebedarf haben kann, oder ein Eigentümer:innenwechsel vorliegt.⁴⁸ Darüber hinaus besteht eine Pflicht zur Beratung und Erstellung eines Sanierungsfahrplans auch, wenn eine Heizung ausgetauscht wird oder wenn eine Heizung besonders ungünstige Effizienzlabel erhält (vgl. dazu unten II. 1. a)). Dies gilt nicht, sofern das Gebäude bereits in eine bessere Energieeffizienzklasse als B fällt. Darüber hinaus müssen Sanierungsfahrpläne für Gebäude der Energieeffizienzklassen G, H und F bis 2025 erstellt werden.⁴⁹ Bis 2030 müssen Sanierungsfahrpläne für Gebäude der Energieeffizienzklassen E, D und C erstellt werden. Besteht kein Energieausweis, so wird bei Gebäuden bis zum Baujahr 1984 vermutet, dass sie zur Energieeffizienzklasse H gehören, bei solchen aus dem Baujahr 1984 oder später wird vermutet, dass sie zur Effizienzklasse E gehören.

⁴⁵ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Evaluation der Energieberatung für Wohngebäude, S. 1.

⁴⁶ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Bundesförderprogramm Energieberatung für Wohngebäude, https://www.bafa.de/SharedDocs/Standardartikel/Blogartikel/energie_ebw_synopse_richtlinie2017.html?nn=8063990.

⁴⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 60.

⁴⁸ Ähnlich DEN e.V., Stellungnahme des Deutschen EnergieberaterNetzwerk e.V. (DEN e.V.) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung - Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude (GEG-Entwurf); Deutsche Umwelthilfe, Auch kleine Maßnahmen im Gebäudebestand haben große Wirkung für den Klimaschutz - Deutsche Umwelthilfe, <https://www.presseportal.de/pm/22521/4360362>. Für verpflichtende Sanierungsfahrpläne auch Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 97; Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland, S. 62: bei Eigentümer:innenwechsel.

⁴⁹ Ähnlich die Rechtslage in Frankreich, wo für Gebäude der Effizienzklassen F und G bei Verkauf und Vermietung Energieaudits durchgeführt werden müssen (Deutsche Energie-Agentur GmbH, Vergleichende Untersuchung zur Effizienzpolitik Gebäude, S. 28).

- Die **Kosten** für Beratung und die Erstellung des iSFP werden vollständig übernommen, sofern der iSFP in den ersten beiden Jahren der entsprechenden Zeiträume eingeholt wird sowie dann, wenn Beratung und iSFP eingeholt werden, obwohl keine Verpflichtung hierzu besteht.⁵⁰
- Die Energieberatung wird umfassender ausgestaltet und rückt als **Klimaberatung** die Wirkungen des Gebäudes auf das Klima in den Fokus.

3. Sanierungsverpflichtungen ausweiten → **NORMIERT** 901

Ca. 30 % der Wohnfläche fällt in die Energieeffizienzklassen G und H.⁵¹ 62 % des Wohngebäudebestandes wurde zwischen 1919 und 1978 errichtet, d. h. vor der ersten Wärmeschutzverordnung.⁵² Hier besteht das höchste Energieeinsparpotenzial.⁵³ Durch eine möglichst schnelle Sanierung der Gebäude mit dem höchsten Energieverbrauch lassen sich am schnellsten die größtmöglichen Einsparungen erreichen. Die Einführung einer Sanierungsverpflichtung in Anknüpfung an besonders „schlechte“ Energieeffizienzklassen erscheint angesichts der kurzen verbleibenden Zeit und der oben beschriebenen Hürden, die bislang umfassende Sanierungen verhindert haben, erforderlich und verhältnismäßig.⁵⁴ Zwar besteht derzeit noch Spielraum, um Marktanreize für Sanierungen zu schaffen – insbesondere durch die vorgeschlagene CO₂-Bepreisung. In Kombination mit höheren Förderungen stellen sich Sanierungen dann auch für alle relevanten Gebäudeklassen als wirtschaftlich dar.⁵⁵ Jedoch ist nicht davon auszugehen, dass eine ausreichende Zahl von Eigentümer:innen tatsächlich ausreichende Sanierungsmaßnahmen vornehmen wird, um das Ziel von Klimaneutralität bis 2035 zu erreichen, auch weil die Amortisation erst nach längerer Zeit eintreten kann. Ordnungsrechtliche Vorgaben erscheinen daher notwendig. Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene Sanierungspflicht lediglich ein energetisches Ziel vorgibt und der Weg zur Zielerreichung freigestellt wird, also größtmöglichen Freiraum belässt. Möglich ist grds. auch, den Endenergiebedarf über die Installation einer Photovoltaik-Anlage (PV) abzusenken. Dass vollständig auf energetische Sanierungsmaßnahmen an der Gebäudehülle verzichtet wird und lediglich eine große PV-Anlage installiert wird, scheidet aber schon deshalb aus, weil in den Wintermonaten nicht ausreichend Strom produziert werden kann.

Notwendige Regelungen

- **Sanierungsverpflichtung für energieineffiziente Gebäude**
Gebäude, für die aufgrund einer „schlechten“ Energieeffizienzklasse ein individueller Sa-

⁵⁰ Vgl. auch den Vorschlag von Bundesarchitektenkammer/Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen/Deutsche Umwelthilfe, Gemeinsame Position BAK, DGNB, DUH: Formel 1-1-100-100, 3 f.: Finanzierung der ersten Million iSFP.

⁵¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 54.

⁵² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S. 12.

⁵³ Die Bundesregierung geht von einem Einsparpotenzial von 50 – 65 % aus (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S. 12).

⁵⁴ Auch in Frankreich besteht nun eine Verpflichtung für Eigentümer:innen der Gebäude mit Effizienzklassen F und G bis 2028, Sanierungsmaßnahmen vorzunehmen, allerdings wird als Zielwert nur Effizienzklasse E vorgeschrieben (dena, dena-Gebäudereport Kompakt 2019, S. 28; Deutsche Energie-Agentur GmbH, Vergleichende Untersuchung zur Effizienzpolitik Gebäude, S. 28).

⁵⁵ Buildings Performance Institute Europe, Die Sanierung des deutschen Gebäudebestandes, S. 42 ff.

nierungsfahrplan erstellt werden musste, müssen innerhalb von 5 Jahren so saniert werden, dass ihr Endenergieverbrauch auf den Standard der Energieeffizienzklasse A abgesenkt wird (d. h. $\leq 50 \text{ kWh/m}^2/\text{a}$), sofern dies rechtlich (Denkmalschutz) und technisch möglich ist.⁵⁶ Dies bedeutet, dass Gebäude der Energieeffizienzklassen G, H und F bis spätestens 2030 saniert sein müssen. Gebäude der Energieeffizienzklassen E, D und C müssen bis 2035 saniert werden. Dabei ist den Eigentümer:innen überlassen, wie sie dies erreichen wollen.⁵⁷ Selbsterzeugter PV-Strom, der ins Netz eingespeist wird, kann dabei vom Endenergieverbrauch mit dem Faktor 0,5 abgezogen werden. Bei der Verwendung zur Wärmeerzeugung oder für andere Zwecke am Gebäude selbst reduziert sich der Endenergiebedarf entsprechend. Damit wird zum einen darauf hingewirkt, dass PV weiter ausgebaut wird; zugleich wird ein Anreiz geschaffen, den selbsterzeugten Strom zunächst im Gebäude zu nutzen.

- **Monitoring und Sanktionierung**

Die fraglichen Gebäude können auf Basis des Gebäuderegisters identifiziert werden, in dem die Kennwerte der Energieausweise registriert werden müssen (s. o. I. 1.). Die Fortschritte bei der Sanierung müssen ebenfalls regelmäßig mitgeteilt werden. Wird der Endenergieverbrauch nicht gesenkt, muss ein Bußgeld gezahlt werden, das sich am CO₂-Ausstoß des Gebäudes orientiert und in die Ertüchtigung des Gebäudebestands zurückfließt. Die Überprüfung und der Vollzug dieser Verpflichtungen erfolgt durch die nach Landesrecht zur Durchführung des GEG zuständigen Behörden (i. d. R. untere Baubehörde). Wird die Sanierung für ein weiteres Jahr nicht vorgenommen, so darf das Gebäude nicht neu vermietet werden.⁵⁸ Bei Nichtwohngebäuden soll die zuständige Behörde die weitere Nutzung des Gebäudes untersagen, sofern nicht besondere Gründe vorliegen, die dagegen sprechen.⁵⁹

⁵⁶ Einen ähnlichen Vorschlag hat der NABU gemacht. Vgl. dazu das Rechtsgutachten: Gaßner/Neusüß, Sanierungsvorgaben für bestehende Gebäude. Vgl. auch den ähnlichen Vorschlag des französischen Bürgerkonvents: *Convention Citoyenne pour le Climat, Les Propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat*, S. 269.

⁵⁷ Vgl. DEN e.V., Stellungnahme des Deutschen EnergieberaterNetzwerk e.V. (DEN e.V.) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung - Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparerechts für Gebäude (GEG-Entwurf), S. 3. Derartige Sanierungspflichten sind verfassungsgemäß. Vorschriften, die zu einer Verankerung von Sanierungspflichten führen, stellen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentumsrechts aus Art. 14 GG dar. Somit ist die Verhältnismäßigkeit der Sanierungspflicht anhand einer Abwägung der konkreten Schwere der Eigentumsbeeinträchtigung und den (potenziellen) Folgen für den Klimaschutz zu treffen. Nicht mehr verhältnismäßig sind Verpflichtungen zu solchen Maßnahmen, die sich nicht amortisieren (Schröder, *Die Verwaltung* 46 (2013), 183, 183, 204 f.; Gaßner/Neusüß, *Sanierungsvorgaben für bestehende Gebäude*, S. 4; Böhm/Schwarz, *NVwZ* 2012, S. 129, 131; Umweltbundesamt, *Rechtskonzepte zur Beseitigung des Staus energetischer Sanierungen im Gebäudebestand*, 169 f.). Bei vermieteten Wohnungen muss die Gesetzgebung ermöglichen, dass Investitionen sich rentieren, d. h. eine Abwälzung auf Mieter:innen muss ermöglicht werden oder es muss Förderungen geben (Schröder, *Die Verwaltung* 46 (2013), 183, 208). Eine leicht negative Rendite erscheint im Hinblick auf die Wichtigkeit des Klimaschutzes jedoch ebenso zulässig (Schröder, *Die Verwaltung* 46 (2013), 183, 209). Die Investitionen müssen im Investitionszeitpunkt wirtschaftlich tragbar sein. Daher müssen Härtefallklauseln die Regelung flankieren (Schröder, *Die Verwaltung* 46 (2013), 183, 209). Ein Wahlrecht über die Art und Weise der klimatechnischen Sanierung sichert die Verhältnismäßigkeit der Regelung zusätzlich ab. Aus Gründen des Vertrauensschutzes ist ein langer Planungshorizont vorzugeben.

⁵⁸ In Frankreich darf die Miete dann nicht mehr erhöht werden (Deutsche Energie-Agentur GmbH, *Vergleichende Untersuchung zur Effizienzpolitik Gebäude*, S. 28).

⁵⁹ Ab dem Jahr 2023 dürfen Bürogebäude in den Niederlanden nur noch genutzt werden, wenn sie dem Energielabel C entsprechen (Art. 5.11 *Bouwbesluit*, Rijkdienst voor Ondernemend Nederland, *Energielabel C kantoren* | RVO.nl | Rijkdienst), <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/bestaande-bouw/energielabel-c-kantoren>.

- **Härtefälle auffangen**

Es wird ein Fonds geschaffen, in den Gebäudeeigentümer:innen und der Staat einzahlen.⁶⁰ Dieser Fonds ermöglicht die (Teil)finanzierung notwendiger Sanierungsmaßnahmen in Härtefällen, wenn die Eigentümer:innen die Mittel nicht aufbringen können.

Gegen die Durchführung anderer, geplanter Sanierungen (etwa Umbauten am Gebäude) als Anknüpfungstatbestand spricht, dass dann u.U. eigentlich notwendige Sanierungen vermieden werden, um nicht die energetische Sanierungspflicht auszulösen. Gegen den Eigentümer:innenwechsel als Anknüpfungstatbestand spricht, dass dann Wohnungsbaugesellschaften nicht erfasst wären.

Gegen die verbindliche Vorgabe bestimmter Maßnahmen spricht, dass dann keine Technologieoffenheit mehr besteht. Aus verfassungsrechtlicher Sicht erleichtert ein Wahlrecht in Bezug auf die zur Zielerreichung zu wählenden Mittel die Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs.⁶¹

4. Sanierungstiefe → **NORMIERT** 901

Aufgrund der langen Investitionszyklen in Gebäuden werden Sanierungsmaßnahmen nur selten durchgeführt.⁶² Aus diesem Grund ist es besonders wichtig, dass der Anlass einer Sanierung genutzt wird, um das Gebäude auf einen anspruchsvollen energetischen Standard zu bringen. Sonst besteht die Gefahr von Lock-in-Effekten: Ein Nachholen der eigentlich erforderlichen Maßnahmen unterbleibt, weil dies noch einmal dieselben Kosten verursachen würde.

Im Gebäudeenergiegesetz (GEG) werden derzeit Sanierungsmaßnahmen vorgeschrieben, die nach Ansicht vieler nicht ausreichen, um die Klimaziele zu erreichen.⁶³ Empfehlenswert sind vielmehr Anforderungen, die denjenigen eines KfW EH 55-Hauses entsprechen.⁶⁴ Bei noch anspruchsvolleren Dämmmaßnahmen steigen die Kosten im Vergleich zum Nutzen hingegen überproportional an.⁶⁵ Zugleich ist zu berücksichtigen, dass ökologische Dämmstoffe nur begrenzt zur Verfügung stehen und die Energieeinsparungen bei zunehmender Dicke geringer werden.⁶⁶ Dies

⁶⁰ Als historisches Vorbild für die Beteiligung der Eigentümer:innen kann hier die Hauszinssteuer nach dem ersten Weltkrieg dienen (vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Steuern auf Wohnimmobilien, S. 12 ff.).

⁶¹ Böhm/Schwarz, NVwZ 2012, 129, 132; kritisch Schröder, Die Verwaltung 46 (2013), 183, 211.

⁶² Vgl. zu den Lebenserwartungen verschiedener Bauteile: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, 6.11 ff.

⁶³ Z.B. Deutsche Umwelthilfe, Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor, S. 4.

⁶⁴ So auch Deutsche Umwelthilfe, Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor, S. 4. Vgl. zum Standard KfW, Anlage zum Merkblatt Energieeffizient Bauen, S. 3. Die KfW-Effizienzhäuser (KfW EH) bezeichnen den Energiebedarf eines Gebäudes im Verhältnis zu einem Referenzgebäude, das den Vorgaben des GEG entspricht. Je kleiner die Kennzahl, desto geringer ist der Energiebedarf des Gebäudes. Im Vergleich zum Referenzgebäude des GEG benötigt das Effizienzhaus 55 nur 55 % der Primärenergie. Zudem liegt der Transmissionswärmeverlust bei nur 70 % des Referenzgebäudes. Der bauliche Wärmeschutz ist somit um 30 % besser (KfW, Maßstab für Energieeffizienz, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/Energieeffizient-sanieren/Das-Effizienzhaus/>).

⁶⁵ Ifeu, Fraunhofer IEE, Consentec, Wert der Effizienz im Gebäudesektor in Zeiten der Sektorenkopplung, S. 40.

⁶⁶ Co2online.de, Dämmung: Kritik auf dem Prüfstand, <https://www.co2online.de/modernisieren-und-bauen/daemmung/daemmung-kritik-auf-dem-pruefstand/#c74807>.

spricht dafür, die U-Werte⁶⁷ als Richtwerte zu formulieren und Abweichungen zuzulassen, wenn der Kosten-Nutzen-Faktor anderer Lösungen günstiger ist.

Notwendige Regelungen:

- Die Sanierungstiefe im GEG hinsichtlich der Sanierung von Bauteilen der Gebäudehülle sollte als Richtwert mindestens dem EH 55-Standard entsprechen, d. h. für Außenwände i. d. R. ein U-Wert von $\leq 0,20 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$ (anstatt derzeit $0,24 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$), für die oberste Geschossdecke $U \leq 0,14 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$ (statt derzeit $0,24 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$) gelten.

⁶⁷ Der Wärmedurchgangskoeffizient (U-Wert) ist die Maßeinheit zur Ermittlung des Wärmeverlustes eines Bauteils. Der U-Wert gibt die Wärmemenge an, die pro Zeiteinheit durch 1 m^2 eines Bauteils bei einem Temperaturunterschied von 1 K hindurchgeht.

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

Teil 1 Allgemeiner Teil

§ 3 Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes ist

[...]

13a. „Individueller Sanierungsfahrplan“ ein energetisches Sanierungskonzept, wie ein Gebäude Schritt für Schritt über einen längeren Zeitraum durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen umfassend energetisch saniert werden kann.

Teil 3 Bestehende Gebäude Abschnitt 1 Anforderung an bestehende Gebäude

[...]

Abschnitt 1a Klimaberatung und Sanierungsfahrpläne

§ 51a Klimaberatung – Sanierungsfahrplan

- (1) ¹Die Klimaberatung dient der Darstellung der Wirkungen eines bestehenden Gebäudes auf das Klima. ²Sie zeigt mögliche Wege zur Erreichung eines klimaneutralen Gebäudes auf. ³Sie beinhaltet insbesondere
- die Aufstellung eines individuellen Sanierungsfahrplans unter Angabe der voraussichtlichen Kosten und bauzeitlichen Nutzungseinschränkungen infolge der einzelnen Schritte und der jeweils erreichten Energieeffizienzklasse;
 - die Kosten und die Nutzungseinschränkungen einer Komplettsanierung zur Erreichung der Energieeffizienzklasse A;
 - die Wechselwirkung der Maßnahmen mit möglichen Plus-Energie-Maßnahmen; insbesondere die Möglichkeiten zur Installation und Nutzung von Photovoltaikanlagen zur Stromerzeugung unter Darstellung der Kapazität und zu erwartenden jährlichen Stromerzeugung;
 - die Darstellung der typischen CO₂-Emissionen des Gebäudes über 10 Jahre ohne Sanierung, nach

Durchführung der jeweiligen Schritte und bei Durchführung der Komplettsanierung.

- (2) ¹Nach Durchführung des Sanierungsfahrplans muss das Gebäude der Energieeffizienzklasse A entsprechen, soweit dies technisch möglich und rechtlich zulässig ist. ²Eine technische Unmöglichkeit oder rechtliche Unzulässigkeit ist zu begründen; Kompensationsmöglichkeiten durch den Einsatz Erneuerbarer Wärme sind aufzuzeigen.

§ 51b

Kontraproduktive Maßnahmen – Flexibilisierung

- (1) Änderungen von Gebäuden, die das Ziel nach § 51a Absatz 2 erschweren und die ohne eine Klimaberatung oder entgegen dem Sanierungsfahrplan durchgeführt wurden, dürfen nicht gefördert werden und können Ausnahmen und Befreiungen von Sanierungspflichten, insbesondere nach § 51f – 51h nicht begründen.
- (2) ¹Der Sanierungsfahrplan soll die Vorgaben des § 48 in Verbindung mit Anlage 7 als Richtwerte beachten. ²Bei Umsetzung eines Sanierungsfahrplans nach Abs. 1 kann die zuständige Behörde Ausnahmen von § 48 auf Antrag zulassen.

§ 51c

Klimaberatungspflicht bei Umbau, Heizungstausch und Veräußerung

- (1) ¹Ein Eigentümer eines Gebäude der Energieeffizienzklasse C oder schlechter oder mit unbekannter Energieeffizienzklasse hat eine Klimaberatung durchzuführen
- bevor eine Nutzungsänderung oder eine bauliche Änderung eines Gebäudes, es sei denn, die Maßnahme kann nachweislich keine Auswirkungen auf den Energiebedarf haben, durchgeführt wird, im Falle der Genehmigungspflichtigkeit der Änderung bevor sie beantragt wird,
 - bevor eine Heizungs- oder Klimaanlage ausgetauscht oder neu installiert wird,
 - wenn ein Heizkessel bei der Überprüfung und Kennzeichnung nach § 16 oder § 17 Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) das Label C oder D erhält,
 - bevor er ein mit einem Gebäude bebautes Grundstück oder grundstücksgleiches Recht veräußert oder
 - innerhalb von 6 Monaten, nachdem er das Eigentum an einem Gebäude anders als durch Veräußerung erlangt hat.
- ²Unternehmen, die vom Eigentümer mit einer Maßnahme nach Buchstabe a oder b oder der Vermittlung eines Verkaufs eines Grundstücks nach Buchstabe d beauftragt werden, haben den Eigentümer auf die Pflicht einer Klimaberatung hinzuweisen. ³Dem Käufer ist im Falle des Buchstaben d) der Sanierungsplan vor Abschluss des Kaufvertrags zur Verfügung zu stellen.
- (2) Im Falle des Absatz 1 Buchstabe c) kann der Eigentümer die Pflicht auf den Käufer im Kaufvertrag übertragen, haftet dann aber bis zur Höhe des Kaufpreises für die Kosten einer tatsächlich durchgeführten Sanierung, die die im Kaufvertrag festzulegenden Sanierungskosten eines üblichen Gebäudes der Energieeffizienzklasse übersteigen; der Käufer hat die Pflicht innerhalb von 2 Monaten nach Abschluss des Kaufvertrags zu erfüllen.

§ 51d

Klimaberatungspflicht bei geringer Effizienz

- (1) Für Gebäude der Energieeffizienzklassen F, G und H ist bis zum 31.12.2025 eine Klimaberatung durchzuführen.

- (2) Für Gebäude der Energieeffizienzklassen E, D und C ist bis zum 31.12.2027 eine Klimaberatung durchzuführen.
- (3) ¹Gebäude, für die kein Energiebedarfsausweis vorliegt, gelten als Gebäude der Energieeffizienzklasse H (Baujahr vor 1984) bzw. E (Baujahr 1984 oder danach). ²Für diese ist ein Energiebedarfsausweis zu erstellen.
- (4) Verpflichtet ist der Eigentümer, bei Bestellung eines Erbbaurechts der Erbbauberechtigte des Gebäudes, im Falle von Teil- oder Wohnungseigentum die Wohnungseigentümergeinschaft und – soweit bestellt und im Rahmen seiner rechtlichen Möglichkeiten – ihr Verwalter.
- (5) Werden die Pflichten aus Abs. 1 und 2 mindestens zwei Jahre vorzeitig erfüllt, werden ihm die Kosten vollständig erstattet. § 89 Satz 2 gilt entsprechend.
- (6) Wurde bereits eine Klimaberatung, die die Voraussetzung des § 51a erfüllt, durchgeführt, entfallen die Pflichten aus Abs. 1 und 2.

Abschnitt 1b Sanierungspflichten

§ 51e Sanierungspflichten

- (1) Gebäude, die am [Inkrafttreten des Gesetzes] unter § 51d Abs. 1, aber nicht unter nachfolgenden Abs. 2 fallen, sind bis zum 31.12.2030 (Sanierungsfrist) so zu sanieren, dass sie der Energieeffizienzklasse A unterfallen.
- (2) Gebäude, die am 01.01.2026 unter § 51d Abs. 2 fallen, sind bis zum 31.12.2032 (Sanierungsfrist) so zu sanieren, dass sie der Energieeffizienzklasse A unterfallen.
- (3) Die Bestimmung der Energieeffizienzklasse richtet sich nach § 9a.
- (4) Die erreichte Energieeffizienzklasse ist durch Energiebedarfsausweis nachzuweisen und der zuständigen Behörde anzuzeigen.
- (5) § 51d Abs. 4 gilt entsprechend.
- (6) Die Sanierungspflichten nach Abs. 1 und 2 dienen auch dem Schutz von Mietern.

§ 51f Technische oder rechtliche Unmöglichkeit

- (1) ¹Die Sanierungspflicht nach § 51e entfällt auf Antrag, soweit
 - a) ihr zwingende Rechtsvorschriften, insbesondere zum Denkmalschutz, entgegenstehen oder
 - b) sie technisch nicht umsetzbar ist.

²Der höhere Energieverbrauch ist durch die Nutzung von Wärme aus erneuerbaren Quellen mit Ausnahme von Biomasse in angemessenem Umfang zu decken.
- (3) Die zuständige Behörde hat mit Genehmigung des Antrags die durch Sanierung erreichbare Energieeffizienzklasse zu bestimmen.
- (4) Der Antragsteller hat die für die Prüfung und die Bestimmung erforderlichen Unterlagen und Gutachten vorzulegen.
- (5) Die von der Behörde bestimmte Energieeffizienzklasse tritt an die Stelle der Energieeffizienzklasse A nach § 51e Abs. 1 bzw. Abs. 2.

- (6) ¹Zum Ausgleich des höheren Energiebedarfs bestimmt die zuständige Behörde in der Genehmigung nach Abs. 1 den Umfang der zusätzlich einzusetzenden erneuerbarer Wärme; sie kann anordnen, dass die Erzeugung vollständig oder teilweise in unmittelbarer Nähe zum Gebäude erfolgt. ²Der Umfang nach Satz 1 ist jährlich zu steigern; 2035 ist der höhere Energieverbrauch vollständig aus nicht-fossilen Quellen zu decken.
- (7) Den angemessenen Umfang nach Abs. 1 und 5 kann das für Energie zuständige Ministerium durch Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates festlegen.

§ 51g

Verbrauchsarme Nutzung

- (1) ¹Die Sanierungspflicht nach § 51e entfällt bei Wohngebäuden auf Antrag eines Verpflichteten für die Dauer von drei Jahren, wenn der Energieverbrauch pro mit Hauptsitz gemeldeter Person gering ist. ²Erneuter Antrag ist zulässig.
- (2) Der Energieverbrauch ist gering, wenn die durch Energieverbrauchsausweis ermittelte Energieeffizienzklasse keine Sanierungspflicht verursachte, wobei der Berechnung eine Fläche von 40 Quadratmetern pro im Gebäude mit Hauptwohnsitz gemeldeter Person zugrunde zu legen ist.
- (3) Dem Antrag ist ein Energieverbrauchsausweis beizufügen.

§ 51h

Befreiungen

- (1) Die zuständige Behörde kann auf Antrag von der Sanierungspflicht nach § 51e befreien soweit und solange zur Abwendung einer unzumutbaren Härte erforderlich, längstens für die Dauer von drei Jahren. Erneute Antragstellung ist zulässig.
- (2) Eine unzumutbare Härte liegt in der Regel vor, wenn trotz Ausschöpfung verfügbarer Fördermöglichkeiten
 - a) die Eigentümer – auch bei Inanspruchnahme zumutbarer Darlehen – wirtschaftlich nicht in der Lage sind, die Sanierungspflicht zu erfüllen;
 - b) die Eigentümer aus persönlichen, insbesondere gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage sind, die Sanierungspflicht zu erfüllen;
 - c) die Sanierungskosten den Wert des Grundstücks nach durchgeführter Sanierung übersteigen und ein Ersatzneubau nicht zugemutet werden kann.
- (3) Die Verpflichteten haben die Gründe für die unzumutbare Härte darzulegen und auf Verlangen der zuständigen Behörde nachzuweisen.
- (4) Eine Befreiung ist in der Regel ausgeschlossen, wenn ein Verpflichteter das Eigentum an dem Gebäude nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gekauft oder geerbt oder auf andere Weise erlangt hat und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes nicht in dem Gebäude mit Hauptwohnsitz wohnte.
- (5) Eine erteilte Befreiung erlischt auch, sobald eine andere oder weitere Person zur Sanierung verpflichtet ist. Erneute Antragstellung ist zulässig.
- (6) Jegliche Änderungen, die Auswirkung auf die Befreiungsentscheidung haben können, sind der zuständigen Behörde anzuzeigen.
- (7) § 51f S. 2, Abs. 2, 4 – 6 gelten entsprechend. Von der Verpflichtung nach § 51f S. 2 kann aus den in Abs. 1 genannten Gründen auf Antrag befreit werden.
- (8) § 102 ist auf Pflichten nach diesem Teil nicht anwendbar.

§ 51i Sanktionen

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
 - a) entgegen § 51c oder § 51d keine Klimaberatung durchführt;
 - b) entgegen § 51e das Gebäude nicht oder nicht ausreichend saniert;
 - c) bei der Antragstellung nach § 51f oder § 51g oder § 51h unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder entscheidungserhebliche Tatsachen der zuständigen Behörde nicht mitteilt;
- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße von bis zu 1.000 EUR pro qm Wohn- bzw. Nutzfläche geahndet werden.
- (3) ¹Im Falle des Abs. 1 Buchstabe b beträgt die Geldbuße abweichend von Absatz 2 pro Jahr der Pflichtverletzung das doppelte des mittleren CO₂-Preises der CO₂-Emissionen, die bei Erfüllung der Verpflichtung eingespart worden wären. ²Dabei sind pro zusätzlich verbrauchter kWh mindestens CO₂-Emissionen von 0,22 kg anzusetzen, auch wenn die CO₂-Emissionen tatsächlich geringer waren. ³Liegt entgegen § 51d kein Energiebedarfsausweis vor, so ist ein Verbrauch von 300 kWh pro Quadratmeter Gebäudenutzfläche und Jahr anzusetzen.
- (4) Im Falle des Abs. 1 Buchstabe b soll die zuständige Behörde die erneute Vermietung oder sonstige Überlassung von betroffenen Wohnraum und die Nutzung von gewerblich genutzten Flächen untersagen, wenn mehr als 12 Monate gegen die Sanierungspflicht verstoßen wurde.

Anlage 7 (zu § 48)

Höchstwerte der Wärmedurchgangskoeffizienten von Außenbauteilen bei Änderung an bestehenden Gebäuden

Nr.	Erneuerung, Ersatz oder erstmaliger Einbau von Außenbauteilen	Wohngebäude und Zonen von Nichtwohngebäuden mit Raum-Solltemperatur ≥ 19 °C	Zonen von Nichtwohngebäuden mit Raum-Solltemperatur von 12 bis < 19 °C
		Höchstwerte der Wärmedurchgangskoeffizienten U _{max}	
Bauteilgruppe: Außenwände			
1a	Außenwände: <ul style="list-style-type: none"> • Ersatz oder • erstmaliger Einbau 	U = 0,24 0,20 0,20 W/(m ² ·K)	U = 0,35 W/(m ² ·K)
1b	Außenwände: <ul style="list-style-type: none"> • Anbringen von Bekleidungen (Platten oder plattenartige Bauteile), Verschalungen, Mauervorsatzschalen oder Dämmschichten auf der Außenseite einer bestehenden Wand oder • Erneuerung des Außenputzes einer bestehenden Wand 	U = 0,24 0,20 0,20 W/(m ² ·K)	U = 0,35 W/(m ² ·K)
[...]			

Bauteilgruppe: Dachflächen sowie Decken und Wände gegen unbeheizte Dachräume			
5a	Gegen Außenluft abgrenzende Dachflächen einschließlich Dachgauben sowie gegen unbeheizte Dachräume abgrenzende Decken (oberste Geschossdecken) und Wände (einschließlich Abseitenwände): <ul style="list-style-type: none"> • Ersatz oder • erstmaliger Einbau Anzuwenden nur auf opake Bauteile	$U = 0,240,14 \text{ W}/(\text{m}^2\cdot\text{K})$	$U = 0,35 \text{ W}/(\text{m}^2\cdot\text{K})$
5b	Gegen Außenluft abgrenzende Dachflächen einschließlich Dachgauben sowie gegen unbeheizte Dachräume abgrenzende Decken (oberste Geschossdecken) und Wände (einschließlich Abseitenwände): <ul style="list-style-type: none"> • Ersatz oder Neuaufbau einer Dachdeckung einschließlich der darunter liegenden Lattungen und Verschalungen oder • Aufbringen oder Erneuerung von Bekleidungen oder Verschalungen oder Einbau von Dämmschichten auf der kalten Seite von Wänden oder • Aufbringen oder Erneuerung von Bekleidungen oder Verschalungen oder Einbau von Dämmschichten auf der kalten Seite von obersten Geschossdecken Anzuwenden nur auf opake Bauteile	$U = 0,240,14 \text{ W}/(\text{m}^2\cdot\text{K})$	$U = 0,35 \text{ W}/(\text{m}^2\cdot\text{K})$
5c	Gegen Außenluft abgrenzende Dachflächen mit Abdichtung: <ul style="list-style-type: none"> • Ersatz einer Abdichtung, die flächig das Gebäude wasserdicht abdichtet, durch eine neue Schicht gleicher Funktion (bei Kaltdachkonstruktionen einschließlich darunter liegender Lattungen) Anzuwenden nur auf opake Bauteile	$U = 0,200,14 \text{ W}/(\text{m}^2\cdot\text{K})$	$U = 0,35 \text{ W}/(\text{m}^2\cdot\text{K})$

Begründung

Verpflichtende Sanierungsfahrpläne und Klimaberatung für Eigentümer:innen

Der individuelle Sanierungsfahrplan (iSFP) als Teil einer Energieberatung hat sich als wirkungsvolles Instrument erwiesen, um die individuelle Situation des jeweiligen Gebäudes abzubilden und passgenaue Lösungen für die energetische Modernisierung zu entwickeln.¹ 80 % der Kosten eines iSFP, max. 1.300 EUR bei Ein- und Zweifamilienhäusern, bzw. 1.700 EUR bei mehreren Wohneinheiten, werden derzeit bereits durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) übernommen.² Die Kosten für einen individuellen Sanierungsplan betragen für Wohnhäuser mit 1-2 Wohneinheiten 995,00 Euro, sodass sich ein Eigenanteil von 199,00 EUR ergibt. Jedoch hat nur rund ein Viertel der Eigentümer:innen in den letzten fünf Jahren eine Energieberatung durchgeführt. Erforderlich ist es daher, das Instrument des iSFP breitenflächiger zum Einsatz zu bringen. Darüber hinaus sollte umfassender – nicht nur unter dem Aspekt der Energieeffizienz sondern mit Blick auf die Klimaauswirkungen des Gebäudes – beraten werden. Für die noch zu sanierenden Gebäude sollten bis 2030 Sanierungsfahrpläne vorliegen, um ausreichend Zeit für die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen bis 2035 zu haben.

¹ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Evaluation der Energieberatung für Wohngebäude, S. 1.

² Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Bundesförderprogramm Energieberatung für Wohngebäude, https://www.bafa.de/SharedDocs/Standardartikel/Blogartikel/energie_eww_synopse_richtlinie2017.html?nn=8063990.

Ausweitung von Sanierungsverpflichtungen

Ca. 30 % der Wohnfläche fällt in die Energieeffizienzklassen G und H.³ 62 % des Wohngebäudebestandes wurde zwischen 1919 und 1978 errichtet, d. h. vor der ersten Wärmeschutzverordnung.⁴ Hier besteht das höchste Energieeinsparpotenzial.⁵ Durch eine möglichst schnelle Sanierung der Gebäude mit dem höchsten Energieverbrauch lassen sich am schnellsten die größtmöglichen Einsparungen erreichen. Die Einführung einer Sanierungsverpflichtung in Anknüpfung an besonders „schlechte“ Energieeffizienzklassen erscheint angesichts der kurzen verbleibenden Zeit und der oben beschriebenen Hürden, die bislang umfassende Sanierungen verhindert haben, erforderlich und verhältnismäßig.⁶ Zwar besteht derzeit noch Spielraum, um Marktanreize für Sanierungen zu schaffen – insbesondere durch die vorgeschlagene CO₂-Bepreisung. In Kombination mit höheren Förderungen stellen sich Sanierungen dann für alle relevanten Gebäudeklassen als wirtschaftlich dar.⁷ Jedoch ist nicht davon auszugehen, dass eine ausreichende Zahl von Eigentümer:innen tatsächlich ausreichende Sanierungsmaßnahmen vornehmen wird, um das Ziel von Klimaneutralität bis 2035 zu erreichen, auch weil die Amortisation erst nach längerer Zeit eintreten kann. Ordnungsrechtliche Vorgaben erscheinen daher notwendig. Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene Sanierungspflicht lediglich ein energetisches Ziel vorgibt und der Weg zur Zielerreichung freigestellt wird, also größtmöglichen Freiraum belässt. Möglich ist grds. auch, den Endenergiebedarf über die Installation einer Photovoltaik-Anlage (PV) abzusenken. Dass vollständig auf energetische Sanierungsmaßnahmen an der Gebäudehülle verzichtet wird und lediglich eine große PV-Anlage installiert wird, scheidet aber schon deshalb aus, weil in den Wintermonaten nicht ausreichend Strom produziert werden kann.

Sanierungstiefe

Aufgrund der langen Investitionszyklen in Gebäuden werden Sanierungsmaßnahmen nur selten durchgeführt.⁸ Aus diesem Grund ist es besonders wichtig, dass der Anlass einer Sanierung genutzt wird, um das Gebäude auf einen anspruchsvollen energetischen Standard zu bringen. Sonst besteht die Gefahr von Lock-in-Effekten: Ein Nachholen der eigentlich erforderlichen Maßnahmen unterbleibt, weil dies noch einmal dieselben Kosten verursachen würde.

Im Gebäudeenergiegesetz (GEG) werden derzeit Sanierungsmaßnahmen vorgeschrieben, die nach Ansicht vieler nicht ausreichen, um die Klimaziele zu erreichen.⁹ Empfehlenswert sind vielmehr Anforderungen, die denjenigen eines EH 55-Hauses entsprechen.¹⁰ Bei noch anspruchsvolleren Dämmmaßnahmen steigen die Kosten im Vergleich zum Nutzen hingegen überproportional an.¹¹ Zugleich ist zu berücksichtigen, dass ökologische Dämmstoffe nur begrenzt zur Verfügung stehen und die Energieeinsparungen bei zunehmender Dicke geringer werden.¹² Dies spricht dafür, die U-Werte als Richtwerte zu formulieren und Abweichungen zuzulassen, wenn der Kosten- Nutzen-Faktor anderer Lösungen günstiger ist.

³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 54.

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S. 12.

⁵ Die Bundesregierung geht von einem Einsparpotenzial von 50 – 65 % aus (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S. 12).

⁶ Auch in Frankreich besteht nun eine Verpflichtung für Eigentümer:innen der Gebäude mit Effizienzklassen F und G bis 2028, Sanierungsmaßnahmen vorzunehmen, allerdings wird als Zielwert nur Effizienzklasse E vorgeschrieben (dena, dena-Gebäudereport Kompakt 2019, S. 28; Deutsche Energie-Agentur GmbH, Vergleichende Untersuchung zur Effizienzpolitik Gebäude, S. 28).

⁷ Buildings Performance Institute Europe, Die Sanierung des deutschen Gebäudebestandes, S. 42 ff.

⁸ Vgl. zu den Lebenserwartungen verschiedener Bauteile: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, 6.11 ff.

⁹ Z. B. Deutsche Umwelthilfe, Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor, S. 4.

¹⁰ So auch Deutsche Umwelthilfe, Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor, S. 4. Vgl. zum Standard KfW, Anlage zum Merkblatt Energieeffizient Bauen, S. 3.

¹¹ Ifeu, Fraunhofer IEE, Consentec, Wert der Effizienz im Gebäudesektor in Zeiten der Sektorenkopplung, S. 40.

¹² CO₂online.de, Dämmung: Kritik auf dem Prüfstand, <https://www.CO2online.de/modernisieren-und-bauen/daemmung/daemmung-kritik-auf-dem-pruefstand/#c74807>.

Abschnitt 1a GEG

Der Abschnitt 1a dient der Umsetzung der verpflichtenden Klimaberatung zur Aufstellung individueller Sanierungsfahrpläne für bestehende Immobilien. Er tritt neben die Bemühungen, durch Förderung Eigentümer freiwillig dazu zu bewegen, Sanierungsfahrpläne zu erstellen. Die Verpflichtung soll ausdrücklich neben die Förderung treten, das bedeutet, auch bei einer Verpflichtung zur Energieberatung kann weiterhin eine Förderung erfolgen. Wer vorzeitig freiwillig eine Klimaberatung in Anspruch nimmt, kann allerdings entsprechend der Förderbedingungen von Vorteilen profitieren.

§ 51a GEG

§ 51a definiert den Inhalt der Klimaberatung. Bereits durch die Begrifflichkeit „Klimaberatung“ wird verdeutlicht, dass es nicht nur um die energetische Sanierung geht, sondern die Klimawirkung des Gebäudes insgesamt in den Fokus gerückt wird. Insofern können auch Plus-Energiemaßnahmen, d. h. Maßnahmen zur Erzeugung von Energie am Gebäude, einbezogen werden, jedenfalls soll die Umsetzbarkeit entsprechender Maßnahmen durch die energetische Sanierung möglichst nicht eingeschränkt werden.

Hierzu enthält Abs. 1 Mindestinhalte eines Sanierungsfahrplans, der dem Eigentümer als Entscheidungsgrundlage dienen soll, wann er welche Maßnahmen zur Sanierung vornimmt. Neben der energetischen Auswirkungen jeder Maßnahme sind dafür auch ihre Kosten und die Nutzungseinschränkungen während der Bauphase des jeweiligen Schritts ein wichtiger Entscheidungsparameter und daher darzustellen. Demgegenüber werden die Kosten und die bauzeitlichen Einschränkungen einer Sanierung in einem Schritt (Komplettsanierung) dargestellt. Auf diese Weise wird der Eigentümer in die Lage versetzt, die Vor- und Nachteile einer schrittweisen und einer Sanierung in einem Schritt abzuwägen.

Einzelne Maßnahmen können die Errichtung von Photovoltaikanlagen begünstigen oder verhindern. So kann die Errichtung einer Photovoltaikanlage im Zusammenhang mit der Dachsanierung besonders günstig sein und sich insofern anbieten. Die Nutzung von Solarthermie begrenzt hingegen die Möglichkeit, Photovoltaikanlagen zu errichten. Diese Wechselwirkungen sollen im Sanierungsfahrplan dargestellt werden, um auch so den Eigentümer zu ermöglichen, eine sachgerechte Entscheidung unter Einbeziehung der Errichtung einer Photovoltaikanlage oder anderen Plus-Energie-Maßnahmen zu treffen.

Abs. 2 enthält das Ziel des Sanierungsfahrplans: Soweit technisch möglich und rechtlich zulässig, soll das Gebäude nach Umsetzung des Sanierungsfahrplans die Energieeffizienzklasse A erreichen. Die technische Unmöglichkeit oder rechtliche Unzulässigkeit ist zu begründen, da eine etwaige Sanierungspflicht insofern auf Antrag entfällt. Der Sanierungsplan soll insofern auch die Begründung für einen Ausnahmeantrag darstellen. Da im Falle der Erteilung einer Ausnahme der zusätzliche Energiebedarf durch den Einsatz von Wärme aus nicht-fossilen Quellen gedeckt werden soll, sind entsprechende Möglichkeiten aufzuzeigen. Bei Fragen der rechtlichen Unmöglichkeit soll der Energieberater die zuständigen Behörden und/oder ihre Anwendungshilfen einbeziehen.

Durch die Subjunktion „soweit“ wird klargestellt, dass das Ziel nur soweit eingeschränkt wird, wie die tatsächliche oder rechtliche Unmöglichkeit reicht. Auch wenn das Ziel, die Effizienzklasse A zu erreichen, nicht möglich ist, muss der Sanierungsplan die Maßnahmen enthalten, die den Energiebedarf so weit wie möglich reduzieren. Es kommt dabei nicht darauf an, ob die damit verbundenen Kosten unzumutbar wären. Die Frage der Unzumutbarkeit spielt erst im Rahmen der Befreiung von den Verpflichtungen eine Rolle.

§ 51b GEG

Abs. 1 enthält ein Verbot, um kontraproduktive Maßnahmen zu verhindern. Daher sind Maßnahmen, die das Ziel nach § 51a Abs. 2 erschweren, nicht förderfähig. Auch kann sich ein Eigentümer, der nach Inkrafttreten des Gesetzes solche Maßnahmen durchführt, darauf nicht berufen, wenn er eine Befreiung oder eine Ausnahme beantragt. Insofern handelt der Eigentümer auf eigenes Risiko. Da er bei einer solchen Maßnahme regelmäßig der anlassbezogenen Klimaberatungspflicht unterliegt, kann er seine Entscheidung auf einer fachlichen Grundlage fällen.

Der Sanierungsfahrplan muss grundsätzlich alle rechtlichen Vorgaben und daher auch die übrigen Vorgaben des GEG beachten. In Abs. 4 wird dies für die in Anlage 7 enthaltenen Vorgaben abgeschwächt, um flexible Lösungen zu ermöglichen, solange das Ziel nach Abs. 2 erreicht wird. Diese Vorgaben sind daher nur als Richtwerte zu beachten. Abweichungen sind zu begründen. Satz 2 enthält die Möglichkeit, entsprechende Ausnahmen zuzulassen.

§ 51c GEG

Abs. 1 enthält die anlassbezogenen Pflichten zur Klimaberatung. Hierdurch soll vermieden werden, dass ein Eigentümer Maßnahmen ergreift, die die Erreichung des Ziels nach § 51a Abs. 2 erschweren (Buchstaben a) – c)). Zudem soll erreicht werden, dass Neueigentümer vor Kauf (Buchstabe d) und im Falle sonstigen Eigentumserwerb, insbesondere durch Erbfolge, Kenntnis über den Aufwand und die Kosten haben, die eine energetische Sanierung verursachen.

Buchstabe a) bezieht sich auf jegliche bauliche Änderungen oder Nutzungsänderungen eines Gebäudes. Solche Änderungen haben regelmäßig Auswirkungen auf den Energiebedarf und können daher auch spätere Sanierungsmaßnahmen häufig erschweren. Nur wenn der Eigentümer ausschließen und ggf. auch nachweisen kann, dass eine Änderung keinerlei Auswirkungen auf den Energiebedarf haben kann (z. B. geringfügige Änderung der Innenaufteilung einer Wohnung) entfällt die Klimaberatungspflicht. Bereits die Möglichkeit von Auswirkungen führt jedoch zur Klimaberatungspflicht.

Buchstabe b) bezieht sich auf den Tausch oder die Neuinstallation von Heizungs- und Klimaanlage, da diese stets mit Auswirkungen auf den Energiebedarf verbunden sind.

Buchstabe c) enthält eine Beratungspflicht für besonders energieineffiziente Heizkessel. In diesen Fällen kann in der Regel kurzfristig durch eine Klimaberatung eine erhebliche Verbesserung der Energieeffizienz erreicht werden, die sich wirtschaftlich in vielen Fällen rentiert, jedenfalls aber zumutbar ist.

Buchstabe d) enthält die Klimaberatungspflicht im Falle des Verkaufs eines Gebäudes. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass ein Käufer die Kosten einer (ggf. verpflichtenden) energetischen Sanierung kennt. Durch Transparenz dieser Kosten soll im Falle sanierungsbedürftiger Gebäude der Käufer vor überzogenen Kaufpreisen geschützt werden. Absatz 2 enthält die Möglichkeit, diese Pflicht auf den Käufer zu verlagern, um eine schnelle Abwicklung von Immobilientransaktionen zu ermöglichen. In diesem Fall haftet der Verkäufer allerdings für überraschend hohe Sanierungskosten.

§ 51d GEG

Um die erheblichen Einsparmöglichkeiten im unsanierten oder unzureichend sanierten Gebäudebestand zu heben, enthalten Abs. 1 und 2 Pflichten für Gebäude der Energieeffizienzklassen F-H bzw. E-C. Mit der Durchführung der Klimaberatung werden die Sanierungspflichten nach § 51e vorbereitet. Sie dienen aber auch dazu, Eigentümern die vorzeitige, freiwillige Sanierung zu ermöglichen.

Da nicht bei allen Gebäuden die Energieeffizienzklasse auf Grundlage eines Energiebedarfsausweises bekannt ist, werden in Abs. 3 ohne Energieausweis nach ihrem Baujahr (bezugsfertige Fertigstellung) eingeteilt. Bei einem Baujahr nach 1984 kann damit gerechnet werden, dass diese aufgrund der dann gültigen Wärmeschutzverordnung regelmäßig die Energieeffizienzklasse E einhalten. Ab 1984 sind die Gebäude daher der Verpflichtung nach Abs. 2 zuzuordnen, zuvor der Verpflichtung nach Abs. 1. Eine unzutreffenden Zuordnung eines Gebäudes kann ein Eigentümer durch die Erstellung eines Energiebedarfsausweises richtigstellen.

Abs. 4 regelt, wer zur Erstellung verpflichtet ist. Dies ist regelmäßig der Eigentümer bzw. Erbbauberechtigte. Im Falle von Teil- oder Wohnungseigentums betrifft die Verpflichtung das gesamte Gebäude. Daher ist hier die Eigentümergemeinschaft verpflichtet. Um den Vollzug in der Praxis sicherzustellen, ist daneben auch unmittelbar der Verwalter verpflichtet. Er genügt der Verpflichtung, wenn er den Eigentümern rechtzeitig einen entsprechenden Beschluss vorschlägt und auf die Verpflichtung zur Klimaberatung hinweist.

Abs. 5 soll eine vorzeitige Erfüllung der Verpflichtung fördern. Abs. 6 stellt klar, dass eine doppelte Klimaberatung nicht erforderlich ist.

Abschnitt 1b GEG

Abschnitt 1b enthält die Verpflichtung, bei bestimmten Gebäude den im Rahmen der Klimaberatung erstellten Fahrplan umzusetzen. Das Gesetz bedient sich dabei dem im Umweltrecht üblichen Regelungsregime des Ordnungsrechts. Das Ordnungsrecht ergänzt insofern die Anreize durch Förderung und Steuern für Fälle, in denen – aus verschiedensten Gründen – diese Anreize nicht ausreichen oder es zur Herstellung von Klimagerechtigkeit nicht ausreichend ist, die Möglichkeit zuzulassen, sich von der Senkung der CO²-Emissionen „freizukaufen“.

§ 51e GEG

Abs. 1 und Abs. 2 regelt die Sanierungspflichten in Folge der effizienzabhängigen Klimaberatungspflicht. Spätestens fünf Jahre, nachdem ein Sanierungsfahrplan zu erstellen war, ist dieser umzusetzen.

Abs. 3 verweist zur Bestimmung der Energieeffizienzklasse auf die Berechnungsregeln zum Endenergiebedarf in § 9a. Selbst am Gebäude erzeugter Strom senkt danach den Endenergiebedarf, auch wenn er nicht zur Wärmegegewinnung eingesetzt wird. Bei Einspeisung erfolgt eine Anrechnung zur Hälfte.

Abs. 4 enthält die Modalitäten zum Nachweis des Erreichens der Effizienzklasse. Insofern wird auf das etablierte Instrument des Energiebedarfsausweises zurückgegriffen. Die Anzeigepflicht dient der Erleichterung der Überwachung der Erfüllung der Pflicht.

Verpflichtet ist derjenige, der auch zur Durchführung der Klimaberatungspflicht verpflichtet war. Diest stellt Abs. 5 klar.

Abs. 6 stellt klar, dass die Sanierungspflichten auch dem Schutz der Mieter dienen, die in der Regel die Heizkosten zu zahlen haben. Diese Regelung bewirkt zweierlei. Erstens hat ein Mieter einen Anspruch darauf, dass die Behörde ermessensfehlerfrei über ein Einschreiten gegen den Sanierungspflichtigen entscheidet, der der Sanierungspflicht nicht nachkommt. Zweitens liegt jedenfalls dann ein Mangel der Mietsache vor, wenn ein Eigentümer das Gebäude nicht entsprechend der Sanierungspflichten saniert.

§ 51f GEG

§ 51f enthält die Regelungen für Fälle, in denen ein Verpflichteter seinen Sanierungspflichten aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Unmöglichkeit nicht oder nicht vollständig nachkommen kann. Insofern entfällt die Sanierungspflicht. Rechtliche Unmöglichkeit besteht nur dann, wenn von den entgegenstehenden Rechtsvorschriften auch durch Ausnahme oder Befreiung nicht abgewichen werden kann.

Durch die Subjunktion „soweit“ wird klargestellt, dass der Sanierungsverpflichtete zur Sanierung verpflichtet bleibt, soweit diese möglich ist, vgl. oben die Begründung zu § 51a Abs. 2. Im Falle der Erteilung der Genehmigung hat die zuständige Behörde das erreichbare Sanierungsziel festzulegen, Abs. 2. Insofern werden § 51e Abs. 1 und 2 modifiziert, wie Abs. 4 klarstellt.

Der Energiemehrbedarf ist in angemessenem Umfang durch die Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen auszugleichen, Abs. 1 2. Halbsatz, wobei nicht auf Biomasse zurückgegriffen werden darf. Kommt eine Bedarfssenkung durch Solarthermie oder den Einsatz selbst am Gebäude erzeugten Stroms ebenso wenig in Betracht wie eine Versorgung mit Erdwärme, ist auf synthetische Brennstoffe zurückzugreifen. Den Umfang bestimmt die zuständige Behörde nach Abs. 5. Hierdurch wird ein flexibles Instrument geschaffen, das den Kapazitäten am Markt Rechnung trägt. Zur Erreichung der Klimaneutralität 2035 muss die Wärme bis dahin vollständig aus erneuerbaren Quellen erfolgen.

Abs. 6 ermächtigt das zuständige Ministerium, allgemeine Vorgaben zum angemessenen Umfang des Einsatzes von Wärme aus erneuerbaren Quellen festzulegen, um einen gleichmäßigen Vollzug zu gewährleisten.

§ 51g GEG

§ 51g regelt eine Ausnahme von der Sanierungspflicht für den Fall, dass ein Gebäude zwar grundsätzlich der Sanierungspflicht unterfällt, durch eine verbrauchsarme Nutzung tatsächlich aber eine höhere Energieeffizienzklasse eingehalten wird.

Das Gesetz knüpft für die Festlegung der Energieeffizienzklasse und damit die Sanierungspflicht grundsätzlich an den Energiebedarf pro Quadratmeter an, da die Sanierungspflichten und ihre Umsetzung das Gebäude selbst betreffen und unabhängig davon sind, wie viele Menschen derzeit das Gebäude bewohnen.

§ 51g bezweckt zweierlei: Erstens wird damit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen: Wird – trotz schlechtem Sanierungszustand des Gebäudes – aufgrund der derzeitigen Nutzung tatsächlich wenig Energie verbraucht, ist eine Sanierung nicht erforderlich.

Zweitens wird die Energieeffizienzklasse grundsätzlich pro Quadratmeter berechnet. Dabei wird nicht berücksichtigt, wie viele Quadratmeter eine Person bewohnt. Für die Klimaschädlichkeit des Verhaltens einer Person kommt es aber nicht darauf an, ob sie die gleiche Energiemenge für eine große oder kleine Woh-

nung benötigt. Mit anderen Worten: die Nutzung einer kleinen Wohnung mit hohem Energiebedarf pro Quadratmeter kann weniger klimaschädlich sein, als die Nutzung eines großen -gut sanierten Wohngebäudes. Zudem werden bei Mehrfamilienhäusern grundsätzlich höhere Anforderungen an die Energieeffizienz gestellt als bei Einfamilienhäusern. Insofern stellt § 51g eine größere Einzelfallgerechtigkeit her.

Da sich der Energieverbrauch und die Anzahl der Personen, die ein Wohngebäude nutzt, ändern kann, wird die Ausnahme nur für den Zeitraum von drei Jahren erteilt.

Abs. 2 definiert, wann der Energieverbrauch gering ist. Aus den zuvor genannten Erwägungen kommt es dabei nicht auf die tatsächliche Wohnfläche an, sondern auf eine fiktive Wohnfläche von 40 qm. Zur Vereinfachung wird dabei auf die Anzahl der mit Hauptsitz im Wohngebäude gemeldeten Personen abgestellt. Da die Sanierungsverpflichtung stets das gesamte Gebäude betrifft, kommt es auch bei mehreren Wohnungen auf die Zahl der in dem gesamten Gebäude gemeldeten Personen an.

Abs. 3 definiert den Nachweis des geringen Energieverbrauchs. Es wird auf das – insoweit – bewährte Instrument des Energieverbrauchsausweises abgestellt.

§ 51h GEG

§ 51h enthält die Möglichkeit einer Befreiung, für den Fall einer unzumutbaren Härte, auch um verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Gemäß Abs. 1 genügt jede unzumutbare Härte. Allerdings sind aufgrund des zwingend zu erreichenden Ziels der Klimaneutralität hohe Anforderungen an die unzumutbare Härte zu stellen. Um die Vorlage der Gründe regelmäßig überprüfen zu können, ist die Befreiung auf maximal 3 Jahre begrenzt. Im Falle von Änderungen kann die Befreiung auch früher aufzuheben sein. Auch die unzumutbare Härte befreit nur von der Sanierungspflicht, soweit sie vorliegt. Im übrigen ist der Sanierungspflicht nachzukommen.

Zur Erleichterung des Vollzugs enthält Abs. 2 Regelbeispiele.

Buchstabe a stellt auf die wirtschaftliche Unzumutbarkeit ab. Diese liegt allerdings nur vor, wenn verfügbare Fördermöglichkeiten ausgeschöpft werden und zumutbare Darlehen in Anspruch genommen werden. Insofern soll durch entsprechende Fördermöglichkeiten und der Auflegung eines Härtefallfonds vermieden werden, dass die Durchführung des Sanierungsplans wirtschaftlich unzumutbar ist.

Buchstabe b stellt auf persönliche Gründe ab. Da die Sanierung insbesondere eines selbst genutzten Gebäudes mit erheblichen Nutzungsbeschränkungen einhergeht, kann es Fälle geben, in denen dem Sanierungsverpflichteten oder anderen Bewohnern des Gebäudes die Durchführung einzelner Sanierungsmaßnahmen nicht zumutbar ist. Auch insoweit soll es aber Fördermöglichkeiten, insbesondere auch in der organisatorischen Abwicklung geben, um die Anwendung dieser Regelung auf Ausnahmefälle zu beschränken. Betroffen dürften daher insbesondere nur hochbetagte oder gesundheitlich dauerhaft eingeschränkte Eigentümer sein. Insofern kann auch einzubeziehen sein, dass die Eigentümer beabsichtigen, die Nutzung des Gebäudes in absehbarer Zeit aufzugeben.

Buchstabe c beschreibt den Fall, dass die Sanierungskosten – auch nach Förderung – den Wert des Grundstücks mit saniertem Gebäude übersteigen. In diesem Fall ist die Sanierungspflicht dem Eigentümer aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zuzumuten. Es ist allerdings auf den Wert des Grundstücks nach Sanierung abzustellen, da der Wert des Gebäudes durch die Sanierung regelmäßig steigt. Diese Ausnahme dürfte allenfalls ohnehin sanierungsbedürftige, aber kaum mehr zu sanierende Gebäude betreffen, die ohnehin zeitnah ersetzt werden müssten. Daher ist auch zu prüfen, ob nicht ein Ersatzneubau zugemutet werden kann.

Abs. 3 regelt, dass der Sanierungspflichtige die Gründe darzulegen und auf Verlangen der Behörde nachzuweisen hat.

Abs. 4 schließt eine Befreiung in der Regel aus, wenn der Verpflichtete erst nach Inkrafttreten des Gesetzes Eigentümer des Gebäudes wurde, da ihm die Sanierungspflicht dann bei Erwerb des Gebäudes bekannt war. Dasselbe gilt wenn er das Eigentum auf andere Weise erlangt hat, da er sich auf die Verpflichtung auch in diesem Fall einstellen konnte bzw. ein mit der Sanierungspflicht belastetes Eigentum erhalten hat. Hat er das Gebäude, zum Beispiel als Erbe, schon vorher bewohnt, ist ein Härtefall hingegen nicht ausgeschlossen.

Da die Befreiungsgründe in der Person des Verpflichteten liegen, erlischt eine Befreiung, wenn weitere Personen zur Sanierung verpflichtet sind. Es bedarf dann einer erneuten Antragstellung.

Da sich die Gründe für die Befreiung ändern können, die zuständige Behörde hiervon aber nicht von Amts wegen Kenntnis erhält, hat der Sanierungspflichtige entsprechende Änderungen der Behörde anzuzeigen, die sodann über einen Widerruf der Befreiung zu entscheiden hat.

Um Klimaneutralität weitestmöglich zu erreichen, ist wie bei der Ausnahme nach § 51f im Fall der Befreiung der Energiemehrbedarf möglichst durch erneuerbare Energien zu decken. Die Regelungen des § 51f gelten daher insoweit entsprechend, wobei auch insoweit eine Befreiung möglich ist, gleich, ob § 51f S. 2 unmittelbar oder entsprechend anzuwenden ist.

wAbs. 8 stellt klar, dass § 102 auf die Befreiung nicht anwendbar ist. Zur Erreichung des Ziels der Klimaneutralität sind strengere Anforderungen an eine Befreiung erforderlich, die in § 51h speziell geregelt sind.

5. Förderung für Eigentümer:innen anpassen

Eine angemessene Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen ist zum einen geboten, um die Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Sanierungsverpflichtungen abzusichern, zum anderen, um die Akzeptanz der verpflichteten Eigentümer:innen zu erreichen. In vielen Fällen erlauben Förderungen es Eigentümer:innen überhaupt erst, die Mittel für Sanierungsmaßnahmen aufzubringen. Förderungen bieten darüber hinaus Anreize, um freiwillig klimaschützende Maßnahmen zu ergreifen.

a) Förderkonditionen verschärfen

Derzeit werden im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) Maßnahmen gefördert, die weit hinter denjenigen zurückbleiben, die erforderlich sind, um einen klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen. Bei der Sanierung zum Effizienzhaus wird sogar die Erreichung des EH 100-Standards gefördert, obwohl mindestens der EH 55-Standard bei Sanierungen erreicht werden müsste.⁶⁸ Im Rahmen der Förderung neuer Heizungen sollte die Förderung von Gasheizungen sowie nicht nachhaltiger Biomasseheizungen beendet werden.

Notwendige Regelungen

- **Förderung nur noch für nachhaltige Sanierungsmaßnahmen**
Es werden nur noch Sanierungen gefördert, die geeignet sind, den Endenergiebedarf eines Gebäudes auf unter 50 kWh/m²/a abzusenken. Auch hier sollte konsequenterweise nicht länger auf die Primärenergie, sondern den Endenergiebedarf abgestellt werden. Höhere Förderung wird zur Verfügung gestellt, wenn nachwachsende Rohstoffe verwendet werden und eine kreislauffähige Bauweise gewählt wird. Eine Förderung von Maßnahmen, zu denen eine gesetzliche Verpflichtung besteht, ist durch den Fachgesetzgeber möglich. Das haushaltsrechtliche Subsidiaritätsprinzip gilt hier nicht.⁶⁹
- **Ende der Förderung fossiler Brennstoffe und von Biomasse**
Die Förderung von Gasheizungen sowie nicht nachhaltiger Biomasseheizungen wird beendet.

b) Förderkonditionen verbessern

Mit der neuen Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) wurden die Fördermöglichkeiten für energetische Sanierungen und Heizungsaustausch aufgestockt, vereinfacht und zusammengeführt. Die Förderungen werden bislang sehr gut angenommen. Das BAFA berichtete von 5.000 Förderanträgen pro Woche in den ersten Monaten des Jahres 2021.⁷⁰ Bereits im Jahr 2020 kam es im Vergleich zu 2019 fast zu einer Verdoppelung bei den Förderanträgen (von 326.000 zu 600.000), was auf die verbesserten Förderbedingungen zurückzuführen ist. Bei den Anträgen für

⁶⁸ Ifeu, Fraunhofer IEE, Consentec, Wert der Effizienz im Gebäudesektor in Zeiten der Sektorenkopplung, S. 40.

⁶⁹ Klinski, Zu den Möglichkeiten der öffentlichen Förderung im Bereich bestehender gesetzlicher Pflichten ("Fördern trotz Fordern"), S. 5 f.

⁷⁰ Gebäudeenergieberater, BAFA: 5000 Anträge pro Woche für BEG-Förderung, <https://www.geb-info.de/nachrichten/bafa-5000-antraege-pro-woche-fuer-beg-foerderung>.

den Heizungsaustausch kam es sogar zu einem Anstieg von ca. 76.000 Anträgen auf über 280.000 Anträge im Jahr 2020.⁷¹

Die Höhe der aktuellen Förderungen scheint grundsätzlich attraktiv. Der Heizungsaustausch wird mit bis zu 50 % der Kosten als Tilgungszuschuss oder Direktzuschuss gefördert.⁷² Die Sanierung zum Effizienzhaus wird mit bis zu 50 % von maximal 150.000 EUR pro Wohnung gefördert (EH 40 mit min. 55 % erneuerbarer Energie).⁷³ Der Zuschuss steigt um 5 % bei Umsetzung eines individuellen Sanierungsfahrplans.⁷⁴

Positiv zu bewerten ist, dass auch Vorbereitungsmaßnahmen wie das Aufstellen eines Gerüsts förderfähig sind. Zudem steht parallel zu einem Kredit mit Tilgungszuschuss auch immer die Möglichkeit eines Direktzuschusses zur Verfügung. Damit kann darauf reagiert werden, dass niedrige Zinsen die KfW-Kredite unattraktiver machen.

Als problematisch wird gesehen, dass Banken häufig nicht auf die Kredite der KfW hinweisen, weil dies ihren eigenen Geschäftsinteressen entgegensteht.⁷⁵

Notwendige Regelungen

- **Hinweispflicht der Banken**

Es sollte eine Verpflichtung für Banken eingeführt werden, im Rahmen eines Beratungsgespräch über Finanzierungsmöglichkeiten für Sanierungsmaßnahmen auch über die Möglichkeit der KfW-Förderung zu informieren und diese Beratung zu dokumentieren.

- **Kumulation verschiedener Fördermittel**

Verschiedene Fördermittel, etwa solche der EU, des Bundes, der Länder und der Kommunen sollten bis zu einer gewissen Quote (z.B. 70 %) kumuliert werden können.

- **Materialkosten bei Eigenleistungen anrechenbar**

Materialkosten sollten bei Eigenleistungen wieder förderfähig sein, sofern sie von einer fachkundigen Stelle, etwa einer Energieberater:in, überprüft und „abgenommen“ worden sind. Dies war bislang der Fall, wurde aber in der BEG abgeschafft.⁷⁶ Dafür spricht, dass sonst auch für handwerklich versierte Eigentümer:innen ein Anreiz besteht, auf Handwerker:innen zurückzugreifen, die ohnehin schon stark nachgefragt sind. Die Qualität der Handwerker:innenleistungen wird durch die Prüfung durch eine fachkundige Stelle ausreichend sichergestellt.

⁷¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Altmaier: „Verbesserte Gebädeförderung ist gut für Konjunktur und Klima“, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/02/20210202-altmaier-verbesserte-gebaeudefoerderung-ist-gut-fuer-konjunktur-und-klima.html>.

⁷² Wenn etwa eine Ölheizung durch eine Wärmepumpe ersetzt wird und die Maßnahme Teil eines individuellen Sanierungsfahrplans ist (vgl. KfW, Die neue Bundesförderung für effiziente Gebäude ersetzt die bisherige Förderung, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Bundesfoerderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude/>).

⁷³ Ebenda.

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ NWZonline vom 27.02.2021.

⁷⁶ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Infoblatt zu den förderfähigen Kosten, S. 16.

c) Steuerliche Anreize schaffen / steuerliche Hemmnisse beseitigen

Derzeit können Sanierungskosten bei einem selbst genutzten Wohngebäude i.H.v. 20 %, max. 40.000 EUR über drei Jahre, steuerlich abgesetzt werden (§ 35c EstG). Dies sollte auf selbst genutzte Gewerbeimmobilien ausgedehnt werden, um auch hier weitere Sanierungsanreize zu schaffen.

Ein zusätzlicher Anreiz für größere Sanierungsmaßnahmen im Falle eines Eigentümer:innenwechsels würde erzeugt werden, wenn Sanierungskosten auf die Erbschafts- oder Schenkungssteuer teilweise angerechnet werden könnten. Kosten energetischer Sanierungen könnten darüber hinaus nach § 34 Grundsteuergesetz (GrStG) zu einer Reduzierung der Grundsteuer führen.

Eine Maßnahme, um die teilweise sehr hohen Kosten für Dämmungen zu reduzieren, ist die Absenkung des Umsatzsteuersatzes auf Handwerkerleistungen. Ein Nachteil an steuerlichen Begünstigungen ist, dass keine Beratung und Überprüfung der Qualität der energetischen Sanierungsmaßnahme damit verbunden ist.⁷⁷ Auch profitieren davon nur Personen, die steuerpflichtig sind. Zuschuss- oder Kreditförderung kann daher nicht vollständig durch steuerliche Anreize ersetzt werden.

Notwendige Regelungen

- **Umsatzsteuersatz auf energetische Sanierungen absenken**
Der Umsatzsteuersatz für entsprechende Handwerker:innenleistungen sollte abgesenkt werden. Dies ist in zahlreichen europäischen Nachbarländern schon der Fall.⁷⁸
- Die Möglichkeit zur **steuerlichen Abschreibbarkeit** von Sanierungskosten sollte auch bei selbstgenutzten Gewerbeimmobilien eingeführt werden.⁷⁹
- **Steuerliche Begünstigung bei Erbschafts-/Schenkungssteuer und/oder Grundsteuer:**
Die Kosten energetischer Sanierungen lassen sich auf die Erbschafts- oder Schenkungssteuer und/oder die Grundsteuer teilweise anrechnen.

⁷⁷ GIH-Podium befragt Energieexperten zur neuen Bundesförderung, <https://www.geb-info.de/nachrichten/gih-podium-befragt-energieexperten-zur-neuen-bundesfoerderung>.

⁷⁸ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Mietrecht und energetische Sanierung im europäischen Vergleich, S. 56.

⁷⁹ So auch Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen, Steuerliche Hindernisse für Investitionen in die energetische Ertüchtigung des Gebäudebestands beseitigen. Diskussionspapier, S. 5.

6. Weiterförderung von Seriensanierungen

Derzeit sind energetische Modernisierungen teuer und mit viel manueller Arbeit auf der Baustelle verbunden.⁸⁰ Eine Kostenreduzierung und die Beschleunigung der Modernisierungen könnten durch eine verstärkte industrielle Vorfertigung von Gebäudeteilen erreicht werden. In den Niederlanden hat sich das Energiesprong-System etabliert. Dort konnten die Kosten für eine Energiesprong-Sanierung in wenigen Jahren um 40 % gesenkt werden. Die Installationszeiten sind bei Reihenhäusern von wenigen Wochen auf bis zu einen Tag gesunken.⁸¹ Während Seriensanierungen grds. bei allen Gebäudetypen denkbar sind, lohnen sie sich bislang nur dann, wenn eine große Zahl an Gebäuden saniert wird.⁸² Aus diesem Grund ergibt die Konzentration auf Wohnungsunternehmen Sinn.⁸³ Um Seriensanierungen am Markt zu etablieren, hat die dena Mehrfamilienhäuser aus den 50er, 60er und 70er Jahren mit einem hohen Energieverbrauch, einfacher Hülle und maximal drei Etagen als geeignet identifiziert.⁸⁴ Eine halbe Million derartiger Gebäude existiert.⁸⁵ Das BMWi fördert Seriensanierungen im Rahmen einer neuen Förderrichtlinie „Bundesförderung Serielle Sanierung“.⁸⁶

Notwendige Regelungen:

- **Weitere Förderung:** Die Förderung von Pilotprojekten zur seriellen Sanierung sollte weiter erfolgen.
- **Vereinfachte Nutzung selbsterzeugten Stroms im Quartier:** Die durch die EEG Novelle 2021 erfolgte Verbesserung beim Mieterstrom, insbesondere mit Blick auf Quartierskonzepte, erleichtert serielle Sanierungen ganzer Quartiere.⁸⁷

⁸⁰ Deutsche Energie-Agentur GmbH, Industrialisierung der energetischen Sanierung von Mehrfamilienhäusern, <https://www.dena.de/themen-projekte/projekte/gebaeude/serielles-sanieren-von-mehrfamilienhaeusern/>.

⁸¹ Energiesprong.de, NetZero-Standard nach dem Energiesprong-Prinzip, S. 5.

⁸² Deutsche Energie-Agentur GmbH, Industrialisierung der energetischen Sanierung von Mehrfamilienhäusern, <https://www.dena.de/themen-projekte/projekte/gebaeude/serielles-sanieren-von-mehrfamilienhaeusern/>.

⁸³ Die dena entwickelt derzeit Konzepte für Seriensanierungen, die sich an Wohnungsunternehmen richten, in einem vom BMWi finanzierten Projekt (vgl. dazu Deutsche Energie-Agentur GmbH, Industrialisierung der energetischen Sanierung von Mehrfamilienhäusern, <https://www.dena.de/themen-projekte/projekte/gebaeude/serielles-sanieren-von-mehrfamilienhaeusern/>).

⁸⁴ dena/energiesprong.de, Marktentwicklung aktuell, <https://www.energiesprong.de/marktentwicklung-aktuell/>.

⁸⁵ dena/energiesprong.de, Marktentwicklung aktuell, <https://www.energiesprong.de/marktentwicklung-aktuell/>.

⁸⁶ Vgl. die Richtlinie für die Förderung von Pilotprojekten der Seriellen Sanierung und flankierenden Maßnahmen (Bundesförderung Serielle Sanierung), Stand 25.1.2021, abrufbar unter https://www.gih.de/wp-content/uploads/2021/02/20210125_BMWi-F%C3%B6rderlinie-Serielle_Sanierung_Verb%C3%A4nderbeteiligung.pdf.

⁸⁷ Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena)/energiesprong.de, Verbesserte Förderung und Mieterstromregelung: Das bringt 2021 für serielle NetZero-Sanierungen, <https://www.energiesprong.de/newsroom/meldungen/2021/verbesserte-foerderung-und-mieterstromregelung-2021/>.

7. Sanierungen bei denkmalgeschützten Gebäuden fördern

Es gibt ca. 660 000 Baudenkmäler in Deutschland; diese machen ca. 2,9 % des Gesamtgebäudebestandes aus.⁸⁸ Für einen Teil der Gebäude wird davon ausgegangen, dass sie nicht auf Niedrigenergiestandard saniert werden können.⁸⁹ Zu unterscheiden sind dabei jedoch bauliche Hemmnisse, die mit höherem Aufwand und höheren Kosten gelöst werden könnten⁹⁰ und denkmalrechtlich eingeschränkte Maßnahmen. Für erstere Fälle sollten höhere Förderungen zur Verfügung gestellt werden. Für die denkmalgeschützten Gebäude sind insbesondere Maßnahmen an der Gebäudehülle ausgeschlossen.⁹¹ Sanierungsmaßnahmen sind in eingeschränktem Maße dennoch möglich.⁹² Gegen eine Änderung des Denkmalschutzrechts spricht, dass damit ein erheblicher kultureller Verlust einherginge, der angesichts eines Anteils von weniger als 3 % am Gebäudebestand einer eher geringen THG-Einsparung gegenüberstünde.

Notwendige Regelungen:

- **Höhere Förderung:** Die Förderung für die Sanierung denkmalgeschützter Gebäude wird ausgeweitet.
- **Einführung von Energieausweisen:** Auch für denkmalgeschützte Gebäude werden Energieausweise eingeführt. Auch hier ist es wichtig, den energetischen Zustand und Verbesserungen daran zu erfassen und transparent zu machen.

8. Sanierungsrate in Wohnungseigentümergeinschaften steigern

Auf ca. 10 Mio. Eigentumswohnungen in Deutschland, etwa 25 % der Wohnungen, findet das Wohnungseigentumsgesetz (WEG) Anwendung.⁹³ Vielfach wird über Modernisierungstau bei Eigentumswohnungen berichtet.⁹⁴ Bislang war problematisch, dass Modernisierungsmaßnahmen die Zustimmung aller Wohnungseigentümer:innen erforderten, die durch die Maßnahme in einem über das bei einem geordneten Zusammenleben unvermeidliche Maß hinausgehenden Maße in ihren Rechten beeinträchtigt wurden. Nach § 20 Abs. 1 WEG können bauliche Veränderungen am Gemeinschaftseigentum nun seit der WEG-Reform, die am 1.12.2020 in Kraft trat, mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Dies führt bereits zu einer erleichterten Entscheidungsfindung.

⁸⁸ Statistisches Bundesamt, Spartenbericht Baukultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege, S. 7.

⁸⁹ Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 67; IWU, Energieeffizienz im Wohngebäudebestand Techniken, Potenziale, Kosten und Wirtschaftlichkeit, S. 19.: 9 % der Gebäude. Das IWU ging in einer älteren Studie von 15 % des Gebäudebestands aus (IWU, Energieeffizienz im Wohngebäudebestand Techniken, Potenziale, Kosten und Wirtschaftlichkeit, S. 19).

⁹⁰ Weiß/Dunkelberg, Erschließbare Energieeinsparpotenziale im Ein- und Zweifamilienhausbestand, S. 61.

⁹¹ Ebenda, S. 62.

⁹² Es wird von Einsparungen von 30-50 % (Wiedemann, Energetische Sanierung im historischen Gebäudebestand und Auswirkungen auf die Architektur und Baukultur, S. 132.) ausgegangen.

⁹³ Wohnen im Eigentum e.V., Warum der Entwurf für das neue WEGesetz energetische Sanierungen nicht fördert, <https://www.wohnen-im-eigentum.de/artikel/warum-der-entwurf-fuer-das-neue-wegesetz-energetische-sanierungen-nicht-foerdert>.

⁹⁴ Publicus.boorberg.de, WEG-Reform in Kraft getreten · PUBLICUS, <https://publicus.boorberg.de/weg-reform-in-kraft-getreten/>.

Darüber hinaus würde es zu einer größeren Bereitschaft kommen, energetische Modernisierungen durchzuführen, wenn Wohnungseigentümergeinschaften verpflichtet würden, Rücklagen in bestimmter Höhe zu bilden und eine längerfristige Erhaltungsplanung durchzuführen.⁹⁵

Klimaschützende Maßnahmen sollten darüber hinaus in die Liste der privilegierten Maßnahmen nach § 20 Abs. 2 WEG aufgenommen werden. Dies würde es Wohnungseigentümer:innen ermöglichen, notwendige bauliche Veränderungen am Gemeinschaftseigentum durchzuführen.

Für Zwei-Parteien-WEG, etwa ein Doppelhaus, besteht die Besonderheit, dass zur Durchführung baulicher Veränderungen an der einen Haushälfte, etwa die Installation einer Solaranlage, die Zustimmung der anderen Partei erforderlich ist, weil nur so die erforderliche relative Mehrheit erreicht werden kann. Für Zwei-Parteien-WEG sollte ein Anspruch auf die Durchführung klimaschützender Modernisierungen ins Gesetz eingefügt werden, wenn diese Modernisierungen abgrenzbar am eigenen Sondereigentumsteil durchgeführt werden können.⁹⁶

Notwendige Regelungen

- Es wird eine **Pflicht zur längerfristigen Erhaltungsplanung** eingeführt, die von der WEG zu beschließen ist. Die WEG wird verpflichtet, eine entsprechende **Rücklage** in zu bestimmender Höhe einzuführen – etwa wie in den Niederlanden 0,5 % des Wiederherstellungswertes der Anlage oder eine Reserve auf Grundlage eines Langzeitwartungsplans.⁹⁷
- Bauliche Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen (z.B. Solaranlage auf Dachabschnitt) werden in § 20 Abs. 2 WEG als **privilegierte Maßnahme** aufgenommen. Es besteht dann ein Anspruch auf Zustimmung zur Durchführung baulicher Maßnahmen am Gemeinschaftseigentum.
- In **Zwei-Parteien-WEG** sollte ein Anspruch auf die Durchführung energetischer Modernisierungen eingeführt werden, wenn die Modernisierung abgrenzbar am eigenen Sondereigentumsteil durchgeführt werden kann.⁹⁸
- Es sollte festgeschrieben werden, dass energetische Modernisierung keine „grundlegende Umgestaltung“ i.S.d. § 20 Abs. 4 WEG darstellen. Dies würde Rechtsunsicherheiten in Bezug auf die Gestattungsmöglichkeit energetischer Modernisierungen beseitigen.

⁹⁵ Wohnen im eigentum e.V., Warum der Entwurf für das neue WEGesetz energetische Sanierungen nicht fördert, <https://www.wohnen-im-eigentum.de/artikel/warum-der-entwurf-fuer-das-neue-wegesetz-energetische-sanierungen-nicht-foerdert>.

⁹⁶ So auch der Entschließungsantrag der Grünen zur dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 19/18791, 19/22634 – Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Elektromobilität und zur Modernisierung des Wohnungseigentumsgesetzes und zur Änderung von kosten- und grundbuchrechtlichen Vorschriften (Wohnungseigentumsmodernisierungsgesetz – WEMoG), BT-Drs. 19/2263, S. 2, 4.

⁹⁷ Wohnen im eigentum e.V., Warum der Entwurf für das neue WEGesetz energetische Sanierungen nicht fördert, <https://www.wohnen-im-eigentum.de/artikel/warum-der-entwurf-fuer-das-neue-wegesetz-energetische-sanierungen-nicht-foerdert>.

⁹⁸ BT-Drs. 19/2263, S. 2, 4.

9. Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken

→ NORMIERT ⁹²²

Bei vermieteten Wohnungen stehen besondere Hindernisse einer Steigerung der Sanierungsrate entgegen: Die Anreizwirkung höherer Energiekosten geht im Falle von Mietwohnungen anders als bei Eigentumswohnungen ins Leere: Für die Vermieter:innen stellen die Energiekosten nämlich bloße Durchlaufposten dar, die sie an die Mieter:innen weitergeben. Die Mieter:innen, die die höheren Kosten tragen müssen, haben hingegen keinen Einfluss auf die Vornahme von Sanierungen zur Reduzierung der Energiekosten. Diese als Mieter-Vermieter-Dilemma bekannte Problematik ist in Deutschland von besonderer Relevanz, weil Wohnungen zu fast 55 % vermietet werden.⁹⁹ Ein stetig ansteigender CO₂-Preis, wie von GermanZero vorgeschlagen, würde – sofern der Status Quo beibehalten wird – an der fehlenden Anreizwirkung für Vermieter:innen nichts ändern, gleichzeitig die Mieter:innen jedoch mit steigenden Kosten für Heizen und Warmwasser in unsanierten Wohnungen belasten.¹⁰⁰ Eine zusätzliche Belastung der Mieter:innen, um diese zum Einsparen von Heizenergie zu bewegen, ist dagegen nicht zielführend: Die noch bestehenden Einsparpotenziale sind gering; zudem wirken sich allein kollektive Einsparbemühungen auf den Gebäudeverbrauch aus, die Einsparbemühungen Einzelner haben hingegen überwiegend keinen Einfluss.¹⁰¹

Notwendige Regelungen

- **CO₂-Kosten durch die Vermieter:innen tragen**

Damit die zusätzlichen CO₂-Kosten eine Steuerungswirkung entfalten können, sollten sie vollständig den Vermieter:innen auferlegt werden.¹⁰² Denn diese allein sind es, die über Gebäudedämmung und vor allem Heizungsaustausch entscheiden können. Weil nur fossile Brennstoffe bepreist werden, entsteht auf diese Weise zudem ein Anreiz, nichtfossile Heizungssysteme einzubauen. Erforderlich sind insbesondere Änderungen in der HeizkostenV. Die zusätzlichen Kosten aufgrund der CO₂-Bepreisung sind separat in der Heizkostenabrechnung auszuweisen.¹⁰³

Die Deutsche Energie-Agentur (dena) hat demgegenüber eine Aufteilung auf Basis der Energieeffizienzklassen des Gebäudes vorgeschlagen: Im Falle der Effizienzklassen A+, A und B sollen die Mieter:innen die Mehrkosten zu 100 %, bei den Effizienzklassen C und D zu 70 %, bei den Effizienzklassen E und F zu 40 % und bei den Effizienzklassen G und H zu 0 % übernehmen.¹⁰⁴ Dagegen spricht aber, dass die Energieeffizienzklassen nicht unmittelbar mit dem CO₂-Ausstoß zusammenhängen. Ein hoher Effizienzwert lässt sich zumindest im Grundsatz auch mit einer Gasheizung

⁹⁹ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, S. 166. Der Vergleich mit anderen EU-Ländern zeigt, dass die Sanierungsrate mit dem Anteil der durch Eigentümer:innen bewohnten Wohnungen korreliert (Ipsos, Beweggründe und Hindernisse für energetische Sanierung, S. 8).

¹⁰⁰ Je nach Typhaushalt und dem angenommenen Preispfad für die Entwicklung des CO₂-Preises kämen Zusatzkosten auf die Mieter:innen von bis zu 687 EUR/Jahr im Jahr 2030 zu. (Keimeyer et al., Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff- Emissionshandels auf Mieter:innen, 19 f.)

¹⁰¹ Umweltbundesamt, Informative und transparente Heizkostenabrechnung als Beitrag für den Klimaschutz, S. 33.

¹⁰² So auch die bisherigen Positionierungen von Grünen, Linken und neuerdings SPD im Wahlprogramm 2021 (Niesmann, RND RedaktionsNetzwerk Deutschland vom 07.01.2021. Ebenso Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland, S. 63.

¹⁰³ Keimeyer et al., Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff- Emissionshandels auf Mieter:innen, S. 13.

¹⁰⁴ dena, Positionspapier. Begrenzte Umlage der BEHG-Kosten – Investitionsanreize stärken.

erreichen. Dann würden aber weiterhin die Kosten aufgrund der CO₂-Bepreisung wegen der Verbrennung fossilen Gases anfallen – diese wären aber wegen der allgemein guten Gebäudeeffizienz ganz oder überwiegend von den Mieter:innen zu tragen. Vermieter:innen sollten aber einen Anreiz erhalten, die Heizung auf (regenerativen) Strom oder andere regenerative (und nicht biogene) Energieträger umzustellen. Mieter:innen haben ohnehin einen Anreiz zum sparenden Heizen, weil sie die übrigen Heizkosten tragen.

Gegen eine hälftige Aufteilung spricht ebenfalls, dass es allein die Vermieter:innen sind, die über den Austausch der Brennstoffe entscheiden können.

Transformationspfad

Eine zusätzliche (und auch ohne wirkungsvollen CO₂-Preis greifende) Anreizwirkung für die Vermieter:innen, energetische Sanierungen durchzuführen, lässt sich darüber hinaus erzeugen, wenn diesen ein Anteil der übrigen Heizkosten – also der Heizkosten vor der Erhöhung durch die CO₂-Bepreisung – auferlegt werden. Dafür spricht, dass die Heizkosten zwar durch den Verbrauch beeinflusst werden, der Verbrauch sich jedoch je nach Dämmungszustand und Heizungssystem stark unterscheidet, worauf wiederum allein die Vermieter:innen Einfluss nehmen können. Um eine übliche Raumtemperatur zu erzeugen, entsteht in einem gut gedämmten Gebäude ein deutlich geringerer Energieverbrauch als in einem schlecht gedämmten. Bereits jetzt unterscheidet die Heizkostenverordnung (HeizkostenV) zwischen Grundkosten und Verbrauchskosten, wobei unter die Grundkosten Fixkosten (z.B. Wartungs- und Reinigungskosten, Grundpreis für Erdgas und Fernwärme) und Transportverluste fallen. Auch der energetische Zustand wird insofern einbezogen, als er zu einer abweichenden Aufteilung von Grund- und Verbrauchskosten führen kann.¹⁰⁵

Notwendige Regelung

- **Grundkostenanteil der Heizkosten nach Effizienzklassen aufteilen**

Der Grundkostenanteil der Heizkosten vor Erhöhung durch die CO₂-Bepreisung sollte zwischen Vermieter:innen und Mieter:innen aufgeteilt werden. Dabei sollte sich die Verteilung nach den Energieeffizienzklassen richten. Je schlechter der energetische Zustand des Gebäudes, umso weniger darf die Vermieter:in die Heizkosten abwälzen. Nach der Sanierung und der Erreichung eines hohen Energieeffizienzniveaus tragen die Mieter:innen wieder die vollständigen Heizkosten, weil nun sie durch sparendes Heizen den größten Beitrag zur Energiereduktion leisten kann. In diesem Fall ergibt – anders als oben – die Aufteilung unter Berücksichtigung der Energieeffizienzklassen Sinn, denn hier geht es darum, Anreize zu energetischen Modernisierungsmaßnahmen allgemein zu schaffen. Die Heizkosten stellen sich aber – anders als die zusätzlichen Kosten aufgrund der CO₂-Bepreisung – nicht als Folge der Verbrennung fossiler Brennstoffe dar, sondern folgen aus der Energieeffizienz des gesamten Gebäudes. Während die CO₂-Bepreisungskosten allein von den Vermieter:innen durch Austausch der Heizung vollständig zu vermeiden sind, ist dies bei den sonstigen Heizkosten nicht möglich. Hier kann es daher nur um eine Effizienzsteigerung gehen. Hat eine Vermieter:in diese Effizienzsteigerung vorgenommen, sollten nun

¹⁰⁵ Vgl. § 7 Abs. 1 HeizkostenV.

vollständig die Mieter:innen mit den verbleibenden Heizkosten belastet werden. Umsetzen lässt sich dies durch eine Änderung von § 556 Abs. 1 Satz 1 BGB sowie der HeizkostenV: Die Möglichkeit der Vermieter:in nach § 556 Abs. 1 Satz 1 BGB, die Heizkosten auf die Mieter:in abzuwälzen, wird folgendermaßen eingeschränkt: Die Vermieter:in trägt 100 % der Grundkosten im Falle der Effizienzklassen G und H, 70 % im Falle der Effizienzklassen E und F, 40 % im Falle der Effizienzklassen C und D und 0 % im Falle einer Effizienzklasse B oder besser.

- **Angemessenheitsgrenze bei Transferleistungen nach Energieeffizienzklassen**
Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II werden die Heizkosten bei Leistungsbezieher:innen übernommen, sofern diese angemessen sind. Bei Bezug von Transferleistungen sollte sich die Angemessenheitsgrenze für die Heizkosten nach der Energieeffizienzklasse des Gebäudes richten,¹⁰⁶ um Anreize zum Energiesparen auch für Transferleistungsempfänger:innen zu erzeugen, aber auch, um Schutz vor Energiearmut zu bieten.

Auf eine ähnliche Wirkung wie der Vorschlag zur Aufteilung des Grundkostenanteils der Heizkosten zielen Vorschläge, die eine Umstellung des Mietmarktes auf Warmmieten vorsehen.¹⁰⁷ Die Umstellung auf Warmmieten bietet den Vorteil, dass die Vermieter:innen einen Anreiz zum Sanieren haben, weil sie höhere Energiekosten treffen und ihnen umgekehrt bei Reduzierung der Energiekosten ein höherer Anteil der Miete verbleibt. Um den Anreiz für die Mieter:innen zum Energiesparen jedoch nicht vollständig aufzuheben, wird vorgeschlagen, einen Teil der Heizkosten weiterhin verbrauchsabhängig zu gestalten. Dies kann durch Aufteilung der Heizkosten in verbrauchsunabhängige Grundheizkosten und einen verbrauchsabhängigen Teil geschehen.¹⁰⁸ Alternativ kann vertraglich eine Referenztemperatur vereinbart werden und ein entsprechender üblicher Energieverbrauch daran gekoppelt werden.¹⁰⁹ Mehrkosten sind von den Mieter:innen zu tragen, bei Einsparungen erhalten sie Geld zurück. Nach Sanierung der Wohnung bliebe die Warmmiete gleich, die Vermieter:innen würden profitieren. Für diese Ansätze spricht, dass eine Anreizwirkung zum Sanieren bei den Vermieter:innen erzeugt wird. Dies gilt umso mehr bei steigendem CO₂-Preis.

Im Vergleich zum oben vorgeschlagenen Ansatz spricht gegen diese Vorschläge jedoch zum einen ihre hohe Komplexität. Darüber hinaus spricht gegen sie, dass der Anreiz eines zukünftigen Gewinns weniger stark wirkt als die Belastung durch erhöhte Heizkosten. Behalten Vermieter:innen nach der Sanierung die eingesparten Heizkosten ein, so kommt dies einer Erhöhung der Kaltmiete gleich, ohne dass dies für die Mieter:innen transparent würde. Im Falle des Referenztemperaturmodells müsste nach einer Sanierung, die den Verbrauch reduziert, eine Anpassung des üblichen, vertraglich vereinbarten Energieverbrauchs erfolgen, der die Vorteile der Vermieter:innen wieder aufzehrt.

¹⁰⁶ Umweltbundesamt, Sozialverträglicher Klimaschutz - Sozialverträgliche Gestaltung von Klimaschutz und Energiewende in Haushalten mit geringem Einkommen, 30, 138.

¹⁰⁷ Das BGB geht von der Warmmiete aus, erlaubt in § 556 Abs. 1 Satz 1 BGB jedoch die Abwälzung der Heizkosten auf die Mieter:innen. Davon wird in aller Regel Gebrauch gemacht.

¹⁰⁸ Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Mietrechtliche Möglichkeiten zur Umsetzung von Energiesparmaßnahmen im Gebäudebestand, S. 35 ff.

¹⁰⁹ Agora Energiewende/Universität Kassel, Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, S. 12 f.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

§ 556

Vereinbarungen über Betriebskosten

- (1) ¹Die Vertragsparteien können vereinbaren, dass der Mieter Betriebskosten trägt. Betriebskosten sind die Kosten, die dem Eigentümer oder Erbbauberechtigten durch das Eigentum oder das Erbbaurecht am Grundstück oder durch den bestimmungsmäßigen Gebrauch des Gebäudes, der Nebengebäude, Anlagen, Einrichtungen und des Grundstücks laufend entstehen. ²Für die Aufstellung der Betriebskosten gilt die Betriebskostenverordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2346, 2347) fort. ³Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über die Aufstellung der Betriebskosten zu erlassen.

- (1a) Soweit Betriebskosten von einer Pflicht zur Umlegung auf die Nutzerinnen und Nutzer nach der Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (BGBl. I S. 3250) in ihrer jeweiligen Fassung erfasst sind, gehen die Bestimmungen der Verordnung über die Heizkostenabrechnung Vereinbarungen nach Absatz 1 vor.**

[...]

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 6

Verordnungsermächtigung zur Verteilung der Betriebskosten und zu Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen

- (1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben, dass
1. der Energieverbrauch der Benutzer von heizungs-, kühl- oder raumluftechnischen oder der Versorgung mit Warmwasser dienenden gemeinschaftlichen Anlagen oder Einrichtungen erfasst wird,
 2. die Betriebskosten dieser Anlagen oder Einrichtungen so auf die Benutzer zu verteilen sind, dass dem Energieverbrauch der Benutzer Rechnung getragen wird,
 3. die Benutzer in regelmäßigen, im Einzelnen zu bestimmenden Abständen auf klare und verständliche Weise Informationen erhalten über Daten, die für die Einschätzung, den Vergleich und die Steuerung des Energieverbrauchs und der Betriebskosten von heizungs-, kühl- oder raumluftechnischen oder der Versorgung mit Warmwasser dienenden gemeinschaftlichen Anlagen oder Einrichtungen relevant sind, und über Stellen, bei denen weitergehende Informationen und Dienstleistungen zum Thema Energieeffizienz verfügbar sind,
 4. die zum Zwecke der Datenverarbeitung eingesetzte Technik einem Stand der Technik entsprechen muss, der Datenschutz, Datensicherheit und Interoperabilität gewährleistet, und
 5. bei einem Wechsel des Abrechnungsdienstleisters oder einer Übernahme der Abrechnung durch den Gebäudeeigentümer die für die Abrechnung notwendigen Daten dem neuen Abrechnungsdienstleister oder dem Gebäudeeigentümer zugänglich gemacht werden müssen.
- (2) ¹In der Rechtsverordnung nach Absatz 1 können die Erfassung und Kostenverteilung abweichend

von Vereinbarungen der Benutzer und von Vorschriften des Wohnungseigentumsgesetzes geregelt und es kann näher bestimmt werden, wie diese Regelungen sich auf die Rechtsverhältnisse zwischen den Beteiligten auswirken. **²Insbesondere kann geregelt werden, ob die Betriebskosten der Anlagen oder Einrichtungen nach Absatz 1 ganz oder zum Teil auf die Benutzer zu verteilen sind und auf welche Weise dies zu geschehen hat, um verursachungsgerechte Anreize zur Senkung des Energieverbrauchs sowie der durch diesen entstehenden Treibhausgas-Emissionen zu setzen.**

[...]

Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (Verordnung über Heizkostenabrechnung – HeizkostenV)

§ 6

Pflicht zur verbrauchsabhängigen Kostenverteilung

- (1) ¹Der Gebäudeeigentümer hat die Kosten der Versorgung mit Wärme und Warmwasser auf der Grundlage der Verbrauchserfassung nach Maßgabe der §§ 7 bis 9 auf die einzelnen Nutzer zu verteilen. ²Das Ergebnis der Ablesung bei nicht fernablesbaren Ausstattungen soll dem Nutzer in der Regel innerhalb eines Monats mitgeteilt werden. ³Eine gesonderte Mitteilung ist nicht erforderlich, wenn das Ableseergebnis über einen längeren Zeitraum in den Räumen des Nutzers gespeichert ist und von diesem selbst abgerufen werden kann. ⁴Einer gesonderten Mitteilung des Warmwasserverbrauchs bedarf es auch dann nicht, wenn in der Nutzereinheit ein Warmwasserzähler eingebaut ist. **⁵Der Gebäudeeigentümer hat dem Nutzer den auf ihn konkret anteilig anfallenden Kostenanteil der gemäß des Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz, BGBl. I S. 2728) in seiner jeweiligen Fassung erworbenen Emissionszertifikate in der Abrechnung auszuweisen.**

[...]

§ 7

Verteilung der Kosten der Versorgung mit Wärme

- (1) ¹Von den Kosten des Betriebs der zentralen Heizungsanlage sind mindestens 50 vom Hundert, höchstens 70 vom Hundert nach dem erfassten Wärmeverbrauch der Nutzer zu verteilen. ²In Gebäuden, die das Anforderungsniveau der Wärmeschutzverordnung vom 16. August 1994 (BGBl. I S. 2121) nicht erfüllen, die mit einer Öl- oder Gasheizung versorgt werden und in denen die freiliegenden Leitungen der Wärmeverteilung überwiegend gedämmt sind, sind von den Kosten des Betriebs der zentralen Heizungsanlage 70 vom Hundert nach dem erfassten Wärmeverbrauch der Nutzer zu verteilen. ³In Gebäuden, in denen die freiliegenden Leitungen der Wärmeverteilung überwiegend ungedämmt sind und deswegen ein wesentlicher Anteil des Wärmeverbrauchs nicht erfasst wird, kann der Wärmeverbrauch der Nutzer nach anerkannten Regeln der Technik bestimmt werden. ⁴Der so bestimmte Verbrauch der einzelnen Nutzer wird als erfasster Wärmeverbrauch nach Satz 1 berücksichtigt. ⁵Die übrigen Kosten sind nach der Wohn- oder Nutzfläche oder nach dem umbauten Raum zu verteilen; es kann auch die Wohn- oder Nutzfläche oder der umbaute Raum der beheizten Räume zu Grunde gelegt werden.
- (1a) ¹Die Verteilung der Kosten des Betriebs der zentralen Heizungsanlage erfolgt bei den übrigen Kosten nach Absatz 1 Satz 5 nach der Energieklasse eines Wohngebäudes im Sinne von**

§ 86 in Verbindung mit Anlage 10 des Gesetzes zur Einsparung und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (BGBl. I S. 1728, 1790) in seiner jeweiligen Fassung. ²Im Falle der Effizienzklassen A+, A, B, tragen die Nutzerinnen und Nutzer einen Anteil von 100 % der Kosten, im Falle der Effizienzklassen C und D einen Anteil 60 % der Kosten, im Falle der Effizienzklassen E und F einen Anteil von 30 % der Kosten sowie im Falle der Effizienzklassen G und H keinen Anteil der Kosten. ³Die übrigen anteiligen Kosten trägt der Vermieter.

- (2) ¹Zu den Kosten des Betriebs der zentralen Heizungsanlage einschließlich der Abgasanlage gehören die Kosten der verbrauchten Brennstoffe und ihrer Lieferung, **mit Ausnahme der Kosten der gemäß des Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BGBl. I S. 2728) in seiner jeweiligen Fassung erworbenen Emissionszertifikate**, die Kosten des Betriebsstromes, die Kosten der Bedienung, Überwachung und Pflege der Anlage, der regelmäßigen Prüfung ihrer Betriebsbereitschaft und Betriebssicherheit einschließlich der Einstellung durch eine Fachkraft, der Reinigung der Anlage und des Betriebsraumes, die Kosten der Messungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, die Kosten der Anmietung oder anderer Arten der Gebrauchsüberlassung einer Ausstattung zur Verbrauchserfassung sowie die Kosten der Verwendung einer Ausstattung zur Verbrauchserfassung einschließlich der Kosten der Eichung sowie der Kosten der Berechnung, Aufteilung und Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen gemäß § 6a.

[...]

Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (Betriebskostenverordnung – BetrKV)

§ 2

Aufstellung der Betriebskosten

Betriebskosten im Sinne von § 1 sind:

[...]

4. die Kosten
- a) des Betriebs der zentralen Heizungsanlage einschließlich der Abgasanlage, hierzu gehören die Kosten der verbrauchten Brennstoffe und ihrer Lieferung, **mit Ausnahme der Kosten der gemäß des Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BGBl. I S. 2728) in seiner jeweiligen Fassung erworbenen Emissionszertifikate**, die Kosten des Betriebsstroms, die Kosten der Bedienung, Überwachung und Pflege der Anlage, der regelmäßigen Prüfung ihrer Betriebsbereitschaft und Betriebssicherheit einschließlich der Einstellung durch eine Fachkraft, der Reinigung der Anlage und des Betriebsraums, die Kosten der Messungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, die Kosten der Anmietung oder anderer Arten der Gebrauchsüberlassung einer Ausstattung zur Verbrauchserfassung sowie die Kosten der Verwendung einer Ausstattung zur Verbrauchserfassung einschließlich der Kosten der Eichung sowie der Kosten der Berechnung und Aufteilung
- oder
- b) des Betriebs der zentralen Brennstoffversorgungsanlage, hierzu gehören die Kosten der verbrauchten Brennstoffe und ihrer Lieferung, **mit Ausnahme der Kosten der gemäß des Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BGBl. I S. 2728) in seiner jeweiligen Fassung erworbenen Emissionszertifikate**, die Kosten des Betriebsstroms und die Kosten der Überwachung sowie die Kosten der Reinigung der Anlage und des Betriebsraums
- oder

- c) der eigenständig gewerblichen Lieferung von Wärme, **mit Ausnahme der Kosten der gemäß des Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BGBl. I S. 2728) in seiner jeweiligen Fassung erworbenen Emissionszertifikate**, auch aus Anlagen im Sinne des Buchstabens a, hierzu gehören das Entgelt für die Wärmelieferung und die Kosten des Betriebs der zugehörigen Hausanlagen entsprechend Buchstabe a

oder

- d) der Reinigung und Wartung von Etagenheizungen und Gaseinzelfeuerstätten, hierzu gehören die Kosten der Beseitigung von Wasserablagerungen und Verbrennungsrückständen in der Anlage, die Kosten der regelmäßigen Prüfung der Betriebsbereitschaft und Betriebssicherheit und der damit zusammenhängenden Einstellung durch eine Fachkraft sowie die Kosten der Messungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz;

[...]

Sozialgesetzbuch (SGB)

Zweites Buch (II)

Grundsicherung für Arbeitsuchende

§ 22

Bedarfe für Unterkunft und Heizung

- (1) ¹Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. ²**Angemessen sind Heizkosten in der Regel, die der Regelung in § 7 Absatz 1 Satz 2 HeizkostenV entsprechen.** ³Erhöhen sich nach einem nicht erforderlichen Umzug die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, wird nur der bisherige Bedarf anerkannt. ⁴Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf so lange anzuerkennen, wie es der oder dem alleinstehenden Leistungsberechtigten oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate. ⁵Eine Absenkung der nach Satz 1 unangemessenen Aufwendungen muss nicht gefordert werden, wenn diese unter Berücksichtigung der bei einem Wohnungswechsel zu erbringenden Leistungen unwirtschaftlich wäre.

[...]

Begründung

Normzweck

Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken

Bei vermieteten Wohnungen stehen besondere Hindernisse einer Steigerung der Sanierungsrate entgegen: Die Anreizwirkung höherer Energiekosten geht im Falle von Mietwohnungen anders als bei Eigentumswohnungen ins Leere: Für die Vermieter:innen stellen die Energiekosten nämlich bloße Durchlaufposten dar, die sie an die Mieter:innen weitergeben. Die Mieter:innen, die die höheren Kosten tragen müssen, haben hingegen keinen Einfluss auf die Vornahme von Sanierungen zur Reduzierung der Energiekosten.

Diese als Mieter-Vermieter-Dilemma bekannte Problematik ist in Deutschland von besonderer Relevanz, weil Wohnungen zu fast 55 % vermietet werden.¹

Notwendige Regelungen

Kostentragung CO₂-Kosten durch die Vermieter:innen

Damit die zusätzlichen CO₂-Kosten eine Steuerungswirkung entfalten können, sollten sie vollständig den Vermieter:innen auferlegt werden. Denn diese allein sind es, die über Gebäudedämmung und vor allem Heizungsaustausch entscheiden können. Weil nur fossile Brennstoffe bepreist werden, entsteht auf diese Weise zudem ein Anreiz, nichtfossile Heizungssysteme einzubauen.

Aufteilung Grundkostenanteil der Heizkosten nach Effizienzklassen

Die Heizkosten vor Erhöhung durch die CO₂-Bepreisung sollen zwischen Vermieter:in und Mieter:in aufgeteilt werden. Dabei sollte sich die Verteilung nach den Energieeffizienzklassen richten. Je schlechter der energetische Zustand des Gebäudes, umso weniger darf die Vermieter:in die Heizkosten abwälzen. Nach der Sanierung und der Erreichung eines hohen Energieeffizienzniveaus trägt die Mieter:in wieder die vollständigen Heizkosten, weil nun sie durch sparendes Heizen den größten Beitrag zur Energiereduktion leisten kann. In diesem Falle ergibt – anders als oben – die Aufteilung unter Berücksichtigung der Energieeffizienzklassen Sinn, denn hier geht es darum, Anreize zu energetischen Modernisierungsmaßnahmen allgemein zu schaffen. Die Heizkosten ergeben sich aber – anders als die zusätzlichen Kosten aufgrund der CO₂-Bepreisung – nicht als Folge der Verbrennung fossiler Brennstoffe, sondern folgen aus der Energieeffizienz des gesamten Gebäudes. Während die CO₂-Bepreisungskosten allein von der Vermieter:in durch Austausch der Heizung vollständig zu vermeiden sind, ist dies bei den sonstigen Heizkosten nicht möglich. Hier kann es daher nur um eine Effizienzsteigerung gehen. Hat eine Vermieter:in diese Effizienzsteigerung vorgenommen, sollten nun vollständig die Mieter:innen mit den verbleibenden Heizkosten belastet werden.

Angemessenheitsgrenze bei Transferleistungen nach Energieeffizienzklassen

Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II werden die Heizkosten bei Leistungsbezieher:innen übernommen, sofern diese angemessen sind. Bei Bezug von Transferleistungen sollte sich die Angemessenheitsgrenze für die Heizkosten nach der Energieeffizienzklasse des Gebäudes richten,² um Anreize zum Energiesparen auch für Transferleistungsempfänger:innen zu erzeugen, aber auch, um Schutz vor Energiearmut zu bieten.

Zur Normierung dieser Zielsetzungen sind Änderungen im BGB, der HeizkostenV, der BetrKV sowie im SGB II vorzunehmen.

§ 556 BGB

Grundsätzlich hat der Vermieter nach § 535 Absatz 1 Satz 3 BGB die Betriebskosten, zu denen auch die Heizkosten zählen, zu tragen. Die vom Mieter nach der gesetzlichen Regelung zu tragende Miete beinhaltet das Entgelt für die Raumüberlassung und Gebrauchsgewährung sowie alle weiteren Kostenanteile. Der Vermieter kann von der gesetzlichen Mietstruktur abweichen und den Mieter durch rechtsgeschäftliche Vereinbarung ganz oder teilweise mit diesen Kosten belasten. § 2 HeizkostenV bestimmt den Vorrang der Regelungen der Heizkostenverordnung vor diesen möglichen rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen mit Ausnahme von Gebäuden mit nicht mehr als zwei Wohnungen, von denen der Vermieter eine selbst bewohnt.³ Darauf fußend erfüllt die Normierung in einem neuen Absatz 1a eine gesetzliche Klarstellung.⁴

§ 6 GEG

¹ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, S. 166. Der Vergleich mit anderen EU-Ländern zeigt, dass die Sanierungsrate mit dem Anteil der durch Eigentümer:innen bewohnten Wohnungen korreliert (Ipsos, Beweggründe und Hindernisse für energetische Sanierung, S. 8).

² Umweltbundesamt, Sozialverträglicher Klimaschutz – Sozialverträgliche Gestaltung von Klimaschutz und Energiewende in Haushalten mit geringem Einkommen, 30, 138.

³ Vgl. Langenberg/Zehlein, Betriebskosten- und Heizkostenrecht, 9. A., München 2019, Rnr. K 2.

⁴ Keimeyer et al., Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff- Emissionshandels auf Mieter:innen, S. 16.

Die Regelung des § 6 Absatz 2 Satz 2 GEG eröffnet dem Verordnungsgeber die Möglichkeit, verursachungsgerechte Anreize zur Senkung des Energieverbrauchs zu setzen.⁵

§ 6 HeizkostenV

Die zusätzlichen Kosten aufgrund der CO₂-Bepreisung sind separat in der Heizkostenabrechnung auszuweisen.⁶ Dies dient der Transparenz. Der Heizenergieverbrauch des Nutzers ist mittels technischer Geräte konkret zu erfassen und zu ermitteln, §§ 4 Absatz 1, 5 Absatz 1 HeizkostenV und verbrauchsabhängig abzurechnen.⁷ Die ansatzfähigen zu verteilenden Kosten ergeben sich aus § 7 Absatz 2 HeizkostenV. Deren Umlagefähigkeit ergibt sich aus § 2 Nummer 4 lit. a BetrKV.⁸

§ 7 HeizkostenV

§ 7 Absatz 1 HeizkostenV erfährt eine Neuregelung durch Einfügung eines Absatzes 1a dergestalt, dass Maßstab der Verteilung der durch Verbrauchserfassung ermittelten Heizkosten zwischen Gebäudeeigentümer und Nutzer die Effizienzklasse des Gebäudes darstellt. Diese Regelung stärkt am nachhaltigsten beim Gebäudeeigentümer den Anreiz, sein Gebäude energieeffizient zu sanieren, um so wenig wie möglich mit den Betriebskosten der zentralen Heizungsanlage belastet zu werden. Ein Haus mit hoher oder gar optimaler Energieeffizienz führt für den Nutzer zu geringeren Heizkosten wegen eines für ihn geringeren Heizenergieverbrauchs, den er individuell beeinflussen kann. Eine verbrauchsbasierte Abrechnung in Kombination mit dem Anreiz zur energieeffizienten Sanierung eines Gebäudes, fördert nachhaltig und dauerhaft den primären Zweck der HeizkostenV: Den sparsamen Umgang mit Energie.⁹

Die Kosten der CO₂-Bepreisung zählen nicht zu den ansatzfähigen Kosten. Insofern wurde eine regelnde Ergänzung in § 7 Absatz 2 HeizkostenV neu aufgenommen. Eine entsprechende Regelung findet sich neu in § 2 Nummer 4 lit. a BetrKV.

§ 2 BetrKV

Die Festlegung der umlagefähigen Kosten fällt in den Regelungsbereich der Betriebskostenverordnung. Allein die dort aufgestellten Kosten ermöglichen im Rahmen einer rechtsgeschäftlichen Vereinbarung in Abweichung der gesetzlichen Regelung des § 535 Absatz 1 Satz 3 BGB deren Abwälzung auf den Mieter, § 556 Absatz 1 Satz 3 BGB.¹⁰

Die Ergänzungen § 2 Nr. 4 lit. a-c BetrKV regeln die alleinige Kostentragungspflicht des Vermieters in Bezug auf die CO₂-Bepreisung von Brennstoffen.

§ 22 SGB II

Die Ergänzung in § 22 Absatz 1 SGB II definiert die in der Regel angemessenen Heizkosten unter Verweis auf die Regelung in § 7 Absatz 1 Satz 2 HeizkostenV. Das trägt dem Umstand Rechnung, dass es eine abstrakte Angemessenheit nicht gibt und die Prüfung der Frage der Angemessenheit immer eine konkrete individuelle Prüfung erforderlich macht. Anzulegen ist mithin ein konkret individueller Maßstab, die eine Einzelfallprüfung erforderlich macht.¹¹

⁵ Vgl. Keimeyer et al aaO., S. 16.

⁶ Vgl. Keimeyer et al., Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff- Emissionshandels auf Mieter:innen, S. 13.

⁷ Wall, Betriebs- und Heizkostenkommentar, 5. A., Berlin 2020, Rnr. 5014.

⁸ Wall aaO., Rnr. 5014 f., 5914.

⁹ Langenberg/Zehlelein aaO., Rnr. K 1; Wall aaO., Rnr. 5004.

¹⁰ Wall aaO., Rnr. 1504, 5015, 5914.

¹¹ Umweltbundesamt, Sozialverträglicher Klimaschutz – Sozialverträgliche Gestaltung von Klimaschutz und Energiewende in Haushalten mit geringem Einkommen, 123 ff. mit Rechtsprechungshinweisen.

10. Anpassung der Modernisierungsumlage (Drittelmodell)

→ NORMIERT 931

Zusätzlich zur Schaffung einer Anreizwirkung zum Sanieren ist es erforderlich, die Kosten einer einmal durchgeführten energetischen Sanierung gerecht zu verteilen. Derzeit werden die Kosten als Folge der Umlagemöglichkeit nach § 559 Abs. 1 BGB ausschließlich von den Mieter:innen getragen. Energetische Modernisierungen genießen in der Öffentlichkeit und bei Mieter:innen auch deshalb einen schlechten Ruf, weil sie in der Vergangenheit teilweise zu starken Mietsteigerungen und Verdrängung geführt haben.¹¹⁰

Nach § 559 Abs. 1 BGB können Vermieter:innen die Kosten einer energetischen Sanierung zu 8 % pro Jahr auf die Miete umlegen, wobei die Erhöhung einen Betrag von 3 Euro/m² bzw. bei einer Miete von weniger als 7 Euro/m² einen Betrag von 2 Euro/m² in sechs Jahren nicht überschreiten darf (§ 559 Abs. 3a Satz 1, 2 BGB).¹¹¹

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit zur Anhebung der Miete nach § 558 Abs. 1 BGB auf die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete, soweit die Kappungsgrenze von 20 % Mieterhöhung binnen drei Jahren nicht überschritten wird (Abs. 3).

Dieser gesetzliche Status Quo ist unter zahlreichen Gesichtspunkten problematisch: Die Modernisierungsumlage ist als Anreizinstrument für Sanierungen nicht zielsicher. Zum einen können auch die Kosten anderer als klimaschützender Modernisierungen (etwa der Einbau eines Fahrstuhls) umgelegt werden, sodass diese Maßnahmen zueinander in Konkurrenz stehen.¹¹² Zum anderen richtet sich die Höhe der Umlage nicht nach der Qualität der Maßnahme und den durch die Mieter:innen erzielten Heizkosteneinsparungen sondern allein nach den Investitionskosten.¹¹³ Mieter:innen müssen die Kosten der Modernisierungsmaßnahmen tragen, haben aber keinen Einfluss darauf, dass die effizientesten und kostengünstigsten Maßnahmen durchgeführt werden. Vermieter:innen können sogar ein Interesse daran haben, teure Maßnahmen durchzuführen, um von einer dauerhaften Mieterhöhung zu profitieren. Für Mieter:innen bedeutet die Umlagemöglichkeit eine dauerhafte Mieterhöhung, auch nachdem die Modernisierungskosten längst abbezahlt wurden.¹¹⁴ Schließlich kann eine Mieterhöhung von bis zu 3 Euro/m² für Mieter:innen bereits eine erhebliche Belastung darstellen, insbesondere in Märkten, die in den letzten Jahren bereits eine starke Mietpreissteigerung erlebt haben. Für Vermieter:innen ist von Nachteil, dass die Umlagemöglichkeit mit Unsicherheiten behaftet ist, weil Mieter:innen einen Härtefall nach § 559 Abs. 4 BGB geltend machen können.¹¹⁵

¹¹⁰ NDR, Energetische Sanierung verdrängt Mieter, <https://www.ndr.de/nachrichten/info/Energetische-Sanierung-verdraengt-Mieter.modernisierung104.html>.

¹¹¹ Das Berliner MietenWoG (Mietendeckel) begrenzte die Mieterhöhung auf 1 Euro/m² und beschränkte die umlagefähigen Maßnahmen (§ 7).

¹¹² Agora Energiewende/Universität Kassel, Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, S. 5.

¹¹³ Agora Energiewende/Universität Kassel, Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, S. 5; Klinski, ZUR 2010, 283, 287.

¹¹⁴ Rechnerisch sind die Modernisierungskosten nach 12,5 Jahren erwirtschaftet, sofern die Kappungsgrenze nicht überschritten wird.

¹¹⁵ Klinski, ZUR 2010, 283, 286 f.

Notwendige Regelung

- Eine zukünftige Regelung sollte energetische Modernisierungen für Vermieter:innen finanzierbar gestalten und für Mieter:innen optimalerweise Warmmietenneutralität gewährleisten. Dies lässt sich durch das bereits vielfach vorgeschlagene **Drittelmodell**¹¹⁶ – mit kleinen Modifizierungen – gewährleisten.

Das sogenannte Drittelmodell hat eine gerechte Verteilung der Kosten energetischer Sanierungen zwischen Vermieter:innen, Mieter:innen und Staat zum Ziel.¹¹⁷ Die Förderungen für Vermieter:innen sollen erhöht werden¹¹⁸ und müssen nicht mehr von der umzulegenden Investitionssumme abgezogen werden. Die Modernisierungsumlage sinkt auf 1,5 % (was ca. 3 % im heutigen System, d. h. bei Anrechnung der Förderungen, entspricht).¹¹⁹ Umlagefähig sollen nach dem Vorschlag des ifeu nur Sanierungen sein, die die Standards KfW EH 55, 70 oder diejenigen der förderfähigen Einzelmaßnahmen erfüllen. Bei unzumutbarer Härte wird die Mieterhöhung aus öffentlichen Mitteln gezahlt; dies soll über die Wohngeldkasse erfolgen.

Für den Vorschlag spricht, dass die Mieterhöhungen für Mieter:innen nach den Berechnungen des ifeu moderat bleiben sollen. Zwar würden die Mieter:innen auch nach diesem Vorschlag die Modernisierungskosten abzüglich der Förderungen vollständig tragen – die Amortisation träte jedoch erst nach über 30 Jahren ein. Vermieter:innen würden an Planungssicherheit gewinnen, weil auch bei Vorliegen von Härtefällen ihre Kosten gedeckt wären. Müssen Fördermittel nicht mehr angerechnet werden, so bedeutet dies, dass Vermieter:innen einen Anreiz hätten, Fördermittel tatsächlich zu beantragen. Nach der derzeitigen Regelung ergibt sich für Vermieter:innen hingegen finanziell kein Unterschied zwischen der Beantragung von Förderungen und der Umlage auf die Mieter:innen. Wegen des Aufwands der Beantragung von Fördergeldern kann es aus Vermieter:innensicht sogar attraktiver sein, die Modernisierungskosten vollständig umzulegen.¹²⁰

Für die Absenkung der Modernisierungsumlage spricht, dass damit eine Anpassung des Renditeniveaus der Vermieter:innen an die bei Einführung der Modernisierungsumlage vorgesehene Rendite erreicht würde. In den Jahrzehnten seit Einführung der Modernisie-

¹¹⁶ Vgl. für einen Regelungsvorschlag Gaßner/Viezens/Bechstedt, Faire Kostenverteilung bei energetischer Modernisierung – rechtliche Rahmenbedingungen einer Umwandlung der Modernisierungsumlage gemäß § 559 BGB in ein sozial gerechtes und ökologisches Instrument, S. 26, 28 f.

¹¹⁷ Vgl. dazu insbesondere ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg, Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen. Ein erster Vorschlag wurde bereits 2012 von BUND, Deutschem Naturschutzring (DNR) und Mieterbund erarbeitet. Befürwortet wird das Drittelmodell von den Grünen (Antrag BT-Drs. 19/26183).

¹¹⁸ Zum Teil wurden die diesbezüglichen Vorschläge mit der ab 2021 startenden Förderung in der BEG bereits umgesetzt.

¹¹⁹ Ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg, Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen, S. 4; Agora Energiewende/Universität Kassel, Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, S. 7.

¹²⁰ Ein Alternativvorschlag besteht darin, den Härtefalleinwand der Mieter:innen um den Einwand zu ergänzen, dass die Vermieter:innen ihnen zustehende Förderungen nicht genutzt haben. Dies ergibt jedoch im System des Drittelmodells keinen Sinn, weil Förderungen nicht angerechnet werden müssen.

runingsumlage im Jahr 1974, als der Marktzins bei über 8 % lag, hat sich ein starker Renditevorsprung im Vergleich zum Zinsniveau entwickelt.¹²¹ Darüber hinaus spricht für den Vorschlag, dass er hinsichtlich seiner Auswirkungen bereits umfassend untersucht wurde, breite Unterstützung genießt und unproblematisch umsetzbar wäre.

Der Vorschlag sollte jedoch um folgende Aspekte ergänzt bzw. modifiziert werden: Umlagefähig sollten nur Sanierungsmaßnahmen sein, die dazu geeignet sind, den Endenergiebedarf des Gebäudes so abzusenken, dass es sich anschließend in Energieeffizienzklasse A befindet.¹²² Bei Einzelmaßnahmen an der Gebäudehülle müssen die Standards des KfW EH 55 eingehalten sein. Wird nur hinsichtlich energetischer Modernisierungsumlagen die Modernisierungsumlage abgesenkt, nicht jedoch hinsichtlich anderer Maßnahmen nach § 555b BGB, besteht jedoch die Gefahr, dass Vermieter:innen sonstige Modernisierungsmaßnahmen vorrangig durchführen, weil sie die dabei entstehenden Kosten in größerem Maße umlegen können. Dies wird verhindert, indem die Umlagemöglichkeit nach § 559 Abs. 1 BGB davon abhängig gemacht wird, dass zuvor Kosten für energetische Modernisierungsmaßnahmen in gleicher Höhe aufgewendet worden sind oder das Wohngebäude bereits mindestens Effizienzklasse A entspricht.

Eine weitere Regelungsalternative liegt schließlich darin, die Modernisierungsumlage vollständig abzuschaffen und stattdessen durchgeführte energetische Modernisierungen als wohnwerterhöhende Faktoren im Rahmen des Mietspiegels zu berücksichtigen (sog. ökologischer Mietspiegel).¹²³ Dafür spricht, dass nur solche Maßnahmen zu Mieterhöhungen führen würden, die sich tatsächlich positiv auf den Wohnkomfort auswirken. Anders als bei der einseitigen Mieterhöhung im Rahmen der Modernisierungsumlage wäre aber die Zustimmung der Mieter:innen zur Mieterhöhung einzuholen, was zu Unsicherheiten für Vermieter:innen führt und energetische Sanierungen verzögern kann. Darüber hinaus spricht dagegen, dass Mietspiegel die bestehenden Miethöhen am Markt widerspiegeln. Dies bedeutet, dass Vermieter:innen je nach Region deutlich unterschiedliche Mieterhöhungen vornehmen könnten.

¹²¹ Agora Energiewende/Universität Kassel, Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, S. 7.

¹²² Nach dem Vorschlag des ifeu sollen umlagefähig nur Kosten aus Sanierungen sein, die die Standards KfW EH 55, 70 oder denjenigen der förderfähigen Einzelmaßnahmen erfüllen. Dies erscheint jedoch zu wenig ambitioniert.

¹²³ So etwa der Arbeitskreis „Mietrecht neu denken“ des Netzwerks Mieten & Wohnen (Vorschläge zur Änderung des Miethöherechts, 25.2.2018, abrufbar unter <http://www.netzwerk-mieten-wohnen.de/content/mietrecht-neu-denken>). Der Vorschlag wurde von der Bundesregierung bereits verworfen (BT-Drs. 19/4672, S. 13). Bereits die Hälfte der Mietspiegel enthielten 2010 energetische Differenzierungsmerkmale (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR, Integration energetischer Differenzierungsmerkmale im Mietspiegel, S. 29).

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

§ 559

Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen

- (1) Hat der Vermieter Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 555b Nummer 3, 4, 5 oder 6 durchgeführt, so kann er die jährliche Miete um 8 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen, **sofern zuvor Kosten für Modernisierungsmaßnahmen nach Absatz 1a in gleicher Höhe aufgewendet wurden oder der energetische Standard des Wohngebäudes, in dem die Wohnung liegt, bereits mindestens die Effizienzklasse A im Sinne von § 86 in Verbindung mit Anlage 10 des Gesetzes zur Einsparung und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (BGBl. I S. 1728, 1790) in seiner jeweiligen Fassung entspricht.**
- (1a) **Hat der Vermieter Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 555b Nummer 1 durchgeführt, so kann er die jährliche Miete um 1,5 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen, wenn der bauliche Zustand des Wohngebäudes, in dem die Wohnung liegt, nach Modernisierung mindestens die Effizienzklasse A im Sinne von § 86 in Verbindung mit Anlage 10 des Gesetzes zur Einsparung und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (BGBl. I S. 1728, 1790) in seiner jeweiligen Fassung entspricht.**

§ 559a

Anrechnung von Drittmitteln

- (1) ¹Kosten **für Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 559 Absatz 1**, die vom Mieter oder für diesen von einem Dritten übernommen oder die mit Zuschüssen aus öffentlichen Haushalten gedeckt werden, gehören nicht zu den aufgewendeten Kosten im Sinne des § 559. ²**Kosten für Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 559 Absatz 1a, die vom Mieter oder für diesen von einem Dritten übernommen und gedeckt werden, gehören nicht zu den aufgewendeten Kosten im Sinne des § 559.**
- (2) ¹Werden die Kosten für die Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 559 Absatz 1 ganz oder teilweise durch zinsverbilligte oder zinslose Darlehen aus öffentlichen Haushalten gedeckt, so verringert sich der Erhöhungsbetrag nach § 559 um den Jahresbetrag der Zinsermäßigung. ²Dieser wird errechnet aus dem Unterschied zwischen dem ermäßigten Zinssatz und dem marktüblichen Zinssatz für den Ursprungsbetrag des Darlehens. ³Maßgebend ist der marktübliche Zinssatz für erstrangige Hypotheken zum Zeitpunkt der Beendigung der Modernisierungsmaßnahmen. ⁴Werden Zuschüsse oder Darlehen zur Deckung von laufenden Aufwendungen gewährt, so verringert sich der Erhöhungsbetrag um den Jahresbetrag des Zuschusses oder Darlehens.
- (3) ¹Ein Mieterdarlehen, eine Mietvorauszahlung oder eine von einem Dritten für den Mieter erbrachte Leistung für die Modernisierungsmaßnahmen stehen einem Darlehen aus öffentlichen Haushalten **für Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 559 Absatz 1** gleich. ²Mittel der Finanzinstitute des Bundes oder eines Landes gelten als Mittel aus öffentlichen Haushalten.
- (4) Kann nicht festgestellt werden, in welcher Höhe Zuschüsse oder Darlehen für die einzelnen Wohnungen gewährt worden sind, so sind sie nach dem Verhältnis der für die einzelnen Wohnungen aufgewendeten Kosten aufzuteilen.
- (5) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.

Wohngeldgesetz (WoGG)

§ 1

Zweck des Wohngeldes

- (1) Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens.
- (2) ¹Das Wohngeld wird als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zur Belastung (Lastenzuschuss) für den selbst genutzten Wohnraum geleistet. ²**Daneben wird ein Wohngeld als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) in voller Höhe zusätzlich geleistet, soweit es sich bei der Miete um eine Mieterhöhung aufgrund einer energetischen Modernisierung handelt, die für den Mieter, auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters, zu einer nicht zu rechtfertigenden Härte führt.**
- (3) **Bezüglich des Absatzes 2 Satz 2 finden die Bestimmungen von Teil 2, Kapitel 1; §§ 5, 6, 10, 11, 12; Teil 2, Kapitel 4, Kapitel 5; Teil 3; §§ 22 Absätze 2 bis 5, §§ 23, 24 Absätze 2, 3 und 4, §§ 25, 27, 28, 29, 30, 43 und 44 keine Anwendung.**

Baugesetzbuch (BauGB)

§ 172

Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten (Erhaltungssatzung)

- (1) ¹Die Gemeinde kann in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen
 1. zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (Absatz 3),
 2. zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Absatz 4) oder
 3. bei städtebaulichen Umstrukturierungen (Absatz 5)der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. ²In den Fällen des Satzes 1 Nummer 1 bedarf auch die Errichtung baulicher Anlagen der Genehmigung. ³Auf die Satzung ist § 16 Absatz 2 entsprechend anzuwenden. ⁴Die Landesregierungen werden ermächtigt, für die Grundstücke in Gebieten einer Satzung nach Satz 1 Nummer 2 durch Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen, dass die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum (§ 1 des Wohnungseigentumsgesetzes) an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung erfolgen darf. ⁵Ein solches Verbot gilt als Verbot im Sinne des § 135 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. ⁶In den Fällen des Satzes 4 ist § 22 Absatz 2 Satz 3 und 4, Absatz 6 und 8 entsprechend anzuwenden.
- (2) Ist der Beschluss über die Aufstellung einer Erhaltungssatzung gefasst und ortsüblich bekannt gemacht, ist § 15 Absatz 1 auf die Durchführung eines Vorhabens im Sinne des Absatzes 1 entsprechend anzuwenden.
- (3) ¹In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist. ²Die Genehmigung zur Errichtung der baulichen Anlage darf nur versagt werden, wenn die städtebauliche Gestalt des Gebiets durch die beabsichtigte bauliche Anlage beeinträchtigt wird.

- (4) ¹In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2 und Satz 4 darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. ²Sie ist zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls die Erhaltung der baulichen Anlage oder ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist. ³Die Genehmigung ist ferner zu erteilen, wenn
1. die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient,
 - 1a. die Änderung einer baulichen Anlage der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes oder der Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), die zuletzt durch Artikel 257 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wenn diese nach § 111 Absatz 1 des Gebäudeenergiegesetzes weiter anzuwenden ist, dient, **auch wenn es sich um eine freiwillige Sanierung handelt, sowie, wenn die Änderung einer baulichen Anlage dazu geeignet ist, die Effizienzklasse A oder einer besseren Effizienzklasse der Anlage 10 des Gebäudeenergiegesetzes zu erreichen, oder wenn die bezweckte Änderung der baulichen Anlage anlagentechnischen Mindestanforderungen entsprechender Landesgesetze entspricht, die die Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes übersteigen,**
 - 1b. wenn die Änderung einer baulichen Anlage die Umstellung der Heizungsanlage von Öl oder Gas auf eine Wärmepumpe, erneuerbare Energien oder Fernwärme bezweckt,**
 - 1c. wenn die Änderung der baulichen Anlage die Umstellung von einer Einzelraum- oder Etagenheizung zu einer Zentralheizung mit Versorgung durch Fernwärme bezweckt,**
 - 1d. wenn die Änderung der baulichen Anlage der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen in der unmittelbaren Nähe des Gebäudes, so insbesondere Photovoltaikanlagen, dient,**
 2. das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungseigentum oder Teileigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll,
 3. das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll,
 4. ohne die Genehmigung Ansprüche Dritter auf Übertragung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht erfüllt werden können, zu deren Sicherung vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung im Grundbuch eingetragen ist,
 5. das Gebäude im Zeitpunkt der Antragstellung zur Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht zu Wohnzwecken genutzt wird oder
 6. sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern; eine Frist nach § 577a Absatz 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs verkürzt sich um fünf Jahre; die Frist nach § 577a Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entfällt.
- ⁴In den Fällen des Satzes 3 Nummer 6 kann in der Genehmigung bestimmt werden, dass auch die Veräußerung von Wohnungseigentum an dem Gebäude während der Dauer der Verpflichtung der Genehmigung der Gemeinde bedarf. ⁵Diese Genehmigungspflicht kann auf Ersuchen der Gemeinde in das Wohnungsgrundbuch eingetragen werden; sie erlischt nach Ablauf der Verpflichtung.
- (5) ¹In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 3 darf die Genehmigung nur versagt werden, um einen den sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf auf der Grundlage eines Sozialplans (§ 180) zu sichern. ²Ist ein Sozialplan nicht aufgestellt worden, hat ihn die Gemeinde in entsprechender Anwendung des § 180 aufzustellen. ³Absatz 4 Satz 2 ist entsprechend anzuwenden.

Begründung

Die energetische Modernisierung, die in Bezug auf die Mietsache eine nachhaltige Endenergieeinsparung bezweckt, ist gesetzlich in § 555b (1) Nr. 1 BGB geregelt. Die gesetzliche Regelung des § 559 (1) BGB gibt dem Vermieter die Möglichkeit, die insoweit auf die Wohnung aufgewendeten Kosten mit einem Anteil von 8 % auf die jährliche Miete als Mieterhöhung umzulegen. Die Möglichkeit einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung ist begrenzt, § 559 (3a) BGB. Etwaig erhaltene Drittmittel hat er sich anrechnen zu lassen, § 559a (1) BGB.

Die jetzige Regelung stellt einen zielgerichteten Anreiz für eine gewünschte energetische Modernisierung nicht dar und verfehlt damit die klimapolitischen Zielsetzungen für den Gebäudesektor.¹

Die bisherige gesetzliche Regelung ermöglicht dem Vermieter die gesamte Umlage der Modernisierungskosten auf den Mieter auf unbestimmte Zeit unter Beachtung der Kappungsgrenze. Eine Mieterhöhung hängt nicht davon ab, ob die energetische Modernisierung für den Mieter tatsächlich zu einer Einsparung von Energie führt. Der Mieter hat eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung auch zu zahlen, wenn die energetische Modernisierung lediglich eine geringe Heizenergieersparnis auslöst.² Es kommt auch nicht darauf an, ob der Mieter in Bezug auf seine Wohnung von der beabsichtigten Energieeinsparung profitiert, beispielsweise eine Heizkostensparnis zu verzeichnen hat.³ Eine Verbesserung der Energieeffizienz des Gebäudes bei energetischer Modernisierung muss der Vermieter bislang nicht nachweisen. Einen Anreiz, öffentliche Fördermittel in Anspruch zu nehmen, die zudem nicht mieterhöhungsrelevant wären, hat der Vermieter nicht.

Die derzeitige gesetzliche Regelung bietet dem Vermieter keinen ausreichenden Anreiz zur energetischen Sanierung seines Wohngebäudes und bietet auch dem Mieter keinen ausreichenden Anreiz zum energieeffizienten Heizen seiner Wohnung.⁴ Der Mieter hat zudem keinerlei Einfluss, den Vermieter zu den effizientesten und kostengünstigsten Maßnahmen im Sinne einer Mietpreisbegrenzung zu bewegen.

Die Neufassung der gesetzlichen Regelungen bezweckt die sozialgerechte Auflösung der Interessenskollision klimapolitischer und sozialrechtlicher Ziele.⁵ Zur Auflösung dieser ökologischen und sozialen Zielkonflikte eignet sich das sog. Drittelmodell, das die Kosten und Nutzen einer energetischen Sanierung zwischen Vermieter, Mieter und Staat aufteilt. Es beruht auf einer Studie des Instituts für Energie- und Umweltforschung Heidelberg.⁶

Zur Gesetzesmodifizierung dient es, mit Änderungen, als Grundlage. Die Anreize für eine nachhaltige klimagerechte energetische Gebäudesanierung sind für den Vermieter in Folge der Gesetzesänderung gegeben.

Die Gesetzesregelung in § 559 (1a) BGB neu koppelt die energetische Modernisierung i.S.v. § 555b Nr. 1 BGB an Tatbestände, die in besonderer Weise geeignet sind eine Nachhaltigkeit der energetischen Gebäudesanierung zu erreichen. Der Gebäudezustand nach Sanierung im Bestand muss mindestens der Effizienzklasse A entsprechen.⁷ Nur das Erreichen dieser baulichen Standards ermöglicht dem Vermieter

¹ Instruktiv dazu Gaßner/Viezenz/Bechstedt, Faire Kostenverteilung bei energetischer Modernisierung – rechtliche Rahmenbedingungen einer Umwandlung der Modernisierungsumlage gemäß § 559 BGB in ein sozial gerechtes und ökologisches Instrument, Berlin, Dezember 1919, Seiten 18 f., https://www.ggsc.de/fileadmin/user_upload/downloads/Aktuell/GGSC_Gutachten_Faire_Kostenverteilung_bei_energetischer_Modernisierung.pdf

² Schmidt-Futterer, Mietrecht, 14. A., München 2019, Rnr. 26 zu § 555b.

³ Vgl. Herrlein/Knops/Spiegelberg, Mietrecht, 5. A., Berlin 2021, Rnr. 4 zu § 555b.

⁴ Zur Problemlage anschaulich Gaßner u. a. aaO., Seiten 18 f.

⁵ Gaßner u. a. aaO., Seiten 19 f.

⁶ Mellwig/Pehnt, Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen – Kurzgutachten zur sozialen und klimagerechten Aufteilung der Kosten bei energetischer Modernisierung im Wohnungsbestand, Heidelberg 2019, Seiten 15 ff., mit dem zutreffenden Hinweis, dass keine schematische Kostenteilung nach drei gleichen Anteilen erfolgen soll, sondern vielmehr von einem „Dreiermodell“ zu sprechen sei, dass unter den „drei beteiligten Akteur:innen“ zu einer gerechten Verteilung von Kosten und Nutzen führe, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/energiewende/energiewende_sozialer_klimaschutz_mietwohnungen.pdf; vgl. auch Gaßner u. a. aaO., Seiten 23 ff.

⁷ Zu den Effizienzklassen siehe BMWi, Energieeffizienz in Kommunen, Berlin, Juli 2021, Seite 18, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energieeffizienz-in-kommunen.pdf?__blob=publicationFile&v=20; BMWi, Richtlinie BEG

eine Modernisierungumlage der aufgewendeten Kosten. Dabei ist der Vermieter nicht mehr gehalten, in Anspruch genommene Fördermittel von den aufgewendeten Kosten in Abzug zu bringen. Er kann die umlegbaren Kosten einer energetischen Sanierung auch bei Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel in Gänze als Modernisierungsmieterhöhung auf den Mieter umlegen, § 559a (1) S. 2 BGB neu. Der Vermieter kann folglich öffentliche Fördermittel schadlos in Anspruch nehmen und eine Modernisierungsmieterhöhung in Folge einer nachhaltigen energetischen Sanierung ungeschmälert realisieren. Das dient der Förderung einer nachhaltigen energetischen Sanierung und stellt einen für den Vermieter ausreichenden und besseren Anreiz dar, energetische Sanierungen unter Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel auch durchzuführen.⁸ Zur sozialgerechten Mietpreisgestaltung bedarf es demgegenüber der nachfolgenden Steuerungswerkzeuge.

Die Regelung des § 559 (1a) BGB neu begrenzt die Umlagemöglichkeit der auf die Wohnung aufgewendeten Kosten auf jährlich 1,5 %. Das ist als soziale Korrektur in Spiegelung des ungeschmälerten Ansatzes von Kosten der energetischen Modernisierung notwendig. Es dient dem Ziel, für den Mieter eine Warmmietenneutralität zu erreichen.⁹

Es bedarf jedoch einer weiteren Korrektur, um die erwünschte Warmmietenneutralität zu erreichen. Dem dient die Einführung einer Kappungsgrenze in § 559 (3a) S. 3 BGB neu. Die Mieterhöhung in Folge einer energetischen Modernisierung darf die sich für den Mieter ergebende Energiekosteneinsparung nicht übersteigen.

Die Regelung in § 559 (4) BGB schützt das auskömmliche Wohnen des Mieters nach erfolgter energetischer Sanierung. Es erlaubt dem Mieter einen Härteeinwand, so die beabsichtigte Mieterhöhung seine finanzielle Belastungsgrenze überschreitet.¹⁰

Um finanzielle Belastungen des Mieters zu senken oder in Gänze auszuschließen, soll die öffentliche Hand dem Mieter auf Antrag hin Mietzuschüsse gewähren können, die aus der Wohngeldkasse finanziert werden, § 1 (2) S. 2 WoGG neu.¹¹ Der aus der Wohngeldkasse zu gewährende Mietzuschuss mindert folglich die finanzielle Härte oder schließt sie vollständig aus. Folglich ist der Wohngeldzuschuss vom Mieter tatsächlich auch zu beantragen, um nicht fiktiv zu dessen Lasten angerechnet zu werden, was schon der heutigen Rechtslage entspricht.¹² Durch Gewährung eines Wohngeldzuschusses kommt der Staat im Rahmen des Dreiermodells seiner Verantwortung nach, die politisch gewollten Klimaziele durch eine nachhaltige energetische Sanierung von Wohngebäuden im Bestand auch zu ermöglichen.

Die sozial gerecht geteilte Verantwortung im Rahmen des Dreiermodells ermöglicht die gewünschte nachhaltige energetische Sanierung unter Aufrechterhaltung und Beachtung der sozialen Verantwortung für ein auskömmliches Wohnen im Mietwohnungsbestand.

Schon heute ist bei der Prüfung der Frage, ob und inwieweit eine nicht zu rechtfertigende Härte i.S.v. § 559 (4) BGB vorliegt, der Bezug von Nebeneinnahmen sowie Transferleistungen beachtlich.¹³

Im Übrigen hat es der Vermieter stets in der Hand, durch einen vertraglichen Verzicht auf einen Teil der gewünschten Mieterhöhung oder durch einen vollständigen Verzicht auf die Mieterhöhung die finanzielle Härte beim Mieter abzuwenden.¹⁴

WG, Mai 2021, <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/ViyuABRC4rbb8sQWems/content/ViyuABRC4rbb8sQWems/BAnz%20AT%2007.06.2021%20B3.pdf?inline> ; Anlage 10 zu § 86 GEG, https://www.gesetze-im-internet.de/geg/anlage_10.html

⁸ Zur Anreizwirkung insoweit Gaßner u. a. aaO., Seite 27.

⁹ Gaßner u. a. aaO., Seite 25; Mellwig u. a. aaO., Seiten 17 und 21.

¹⁰ Zur Belastungsgrenze mit Rechtsprechungshinweisen sehr eingehend Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 104 ff. zu § 559; ebenfalls eingehend Staudinger, BGB, Berlin 2021, Rnr. 55 ff.

¹¹ Mellwig u. a. aaO., Seiten 4 und 17.

¹² Staudinger aaO., Rnr. 53, 58 zu § 559; Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 107 zu § 559.

¹³ Staudinger aaO., Rnr. 57 zu § 559; Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 107 zu § 559.

¹⁴ Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 109 zu § 559.

§§ 559 Absätze 1 und 1a, 559a BGB

Die bestehenden rechtlichen Regelungen zur Modernisierungsumlage werden lediglich geringfügig abgewandelt. Gesetzesänderungen erfolgen lediglich in Bezug auf die Umlagehöhe, die Anrechnung der Drittmittel und die Härtefallregelung.

§ 559 Absatz 1 BGB erfährt eine Ergänzung.

Die Modernisierungsumlage von früher 11, jetzt 8 vom Hundert der Modernisierungskosten bedeutet wirtschaftlich, dass die getätigten Investitionen des Vermieters über früher etwa 9, jetzt 12,5 Jahre auf den Mieter umgelegt werden (Zwischenfinanzierungskosten sind hier wie Steuervorteile nicht berücksichtigt). Ab dem aktuell neunten Jahr nach Abschluss der Modernisierung sinkt die Miete nicht wieder, sondern erhöht in Höhe der vorherigen Modernisierungsumlage nunmehr die Kaltmiete als Gewinn.

Bei der energetischen Sanierung wird diese Umlage in Höhe von 1,5 vom Hundert vorgenommen, sodass sich die Investition über fast 67 Jahre amortisiert. Durch die Förderanrechnung wirkt sich dies derzeit etwa zur Hälfte aus, sodass die Amortisierungszeit etwa 33 Jahre beträgt; auch dieser Zeitraum ist noch zu lang, dass der nachlaufende Reingewinneffekt in wirtschaftlich relevanter Weise erfolgt.

Damit Vermieter aus diesem Grund nicht bevorzugt die Modernisierungen ohne energetische Verbesserung mit Reingewinn ab dem 13. Jahr durchzuführen sucht, werden einerseits Förderungen nicht angerechnet. Andererseits wird in Abs. 1 klargestellt, dass eine nicht-energetische Modernisierung nicht als Mieterhöhung umlagefähig ist, wenn und bevor nicht in gleicher Höhe bereits energetisch saniert worden ist oder eine energetische Sanierung durch Erreichen des effizienten baulichen Standards nicht mehr möglich ist (Priorität energetischer Sanierung).

Beispiele

1. Ein Vermieter möchte 20.000 EUR investieren.
 - a) Er kann diese Summe komplett für die energetische Sanierung aufwenden und dann die Miete um 1,5 % = 300 EUR p.a. erhöhen (unter Beachtung der Kappungsgrenze).
 - b) Er kann alternativ 10.000 EUR in die energetische Sanierung investieren und danach für 10.000 EUR das Bad modernisieren; dann erhöht sich die Miete um 1,5 % aus 10.000 EUR = 150 EUR p.a. nach Abs. 1b) und um 8 % = 800 EUR p.a. nach Abs. 1; ab dem 13. Mietjahr sind diese 8 % Reingewinn (jeweils unter Beachtung der Kappungsgrenze).
 - c) Hat das Haus einmal die Energieeffizienzklasse A erreicht, werden keine weitere Modernisierungen nach Abs. 1b) mehr priorisiert und der Vermieter kann alle späteren Investitionen in Modernisierungen nach Abs. 1 mit höherer Mieterhöhung vornehmen – oder auch mit geringerer Rendite weiter energetisch modernisieren, wenn er möchte.
2. Ein Vermieter möchte nicht energetisch sanieren, sondern direkt und nur das Badezimmer modernisieren. Dann kann er die Duldungspflichten nach § 555b BGB nutzen und auch die Steigerung im Mietspiegel für eine verbesserte Ausstattung in Anspruch nehmen, was einen Anreiz darstellt – aber keine Modernisierungsumlage nach § 559 BGB als Mieterhöhung fordern.

Durch den neu gefassten Absatz 1a in Abgrenzung zum Absatz 1 in § 559 BGB erfolgt die Abgrenzung der energetischen Sanierung i.S.v. § 555b Nr. 1 BGB von den übrigen Modernisierungsmaßnahmen des § 555b Nr. 3,4,5,6 BGB.

Durch die in § 559a BGB neu gefassten Passagen unterbleibt die Anrechnung erhaltener Fördermittel für eine energetische Sanierung auf die aufgewendeten Kosten im Sinne von § 559 BGB.

§ 1 WoGG

Der Mietzuschuss wird bei Vorliegen eines Härtegrundes in Folge der Mieterhöhung nach einer energetischen Modernisierung als Mietzuschuss zusätzlich gewährt. Er ist nicht an das Vorliegen einer Wohngeldberechtigung im Übrigen gebunden.¹⁵ Folglich war in § 1 (3) WoGG neu eine Regelung zu treffen, die das umsetzt.

¹⁵ So wohl auch Gaßner u. a. aaO., Seite 43, mit einer etwas unklaren Formulierung.

§ 172 BauGB

Das Bundesrecht zum Milieuschutz, § 172 BauGB, ist bemüht, den notwendigen Ausgleich zwischen Klimaschutz und den sozialen Belangen des Städtebaurechts zu finden.¹⁶ Dabei bestimmt die Regelung des § 172 Absatz 4 Satz 3 Nr. 1 a BauGB, dass Genehmigungen zu erteilen sind, so eine Verpflichtung besteht, baulichen Anlagen an den Standard des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) anzupassen.

Das Erreichen eines Mindeststandards nach GEG reicht hingegen nicht aus, die vereinbarten Klimaschutzziele zu erreichen. Dazu bedarf es ambitionierterer baulicher Maßnahmen und Umsetzungen, die zwar grundsätzlich genehmigungsfähig sind,¹⁷ in der Regel aber zeit- und verwaltungsaufwändige Prüfschritte bis zu einer möglichen Genehmigung erfordern.¹⁸ Energetische und klimaschützende Sanierungen, die den verpflichtenden Standard des GEG überschreiten, können dem gewünschten Milieuschutz entgegen stehen und folglich nicht genehmigt werden.¹⁹ Ein Rechtsanspruch auf Genehmigung besteht lediglich für den in § 172 Absatz 4 Satz 3 Nr. 1 a BauGB geregelten Sachverhalt.

Die Gesetzesänderung bezweckt zur Förderung und Beschleunigung einer ambitionierten klimaschützenden Sanierungstiefe den Katalog der baulichen Maßnahmen mit Genehmigungsanspruch auszuweiten. Er ist geregelt in den Nr. 1 a durch Satzergänzung, sowie in den Nr. 1 b und 1 c des Absatzes 4.

Die neue Regelung in Nr. 1 a stellt zum einen klar, dass auch freiwillige Sanierungen auf einen Standard des GEG, auch ohne einer Rechtspflicht konkret zu unterliegen, genehmigt werden müssen.²⁰ Auch Sanierungen, die mindestens die Effizienzklasse A eines Wohngebäudes erlangen, sind zu genehmigen. Zudem wird klargestellt, dass eine Genehmigung auch zu erfolgen hat in Fällen, wenn in Landesgesetzen normierte Mindestanforderungen diejenigen des GEG übersteigen.²¹

Die Regelung in Nr. 1 b ermöglicht die Genehmigung einer baulichen Änderung zur Umstellung der Heizungsanlage von Öl oder Gas auf erneuerbare Energien oder Fernwärme.²²

Die Regelung in Nr. 1 c ermöglicht die Umstellung von einer Einzelraum- oder Etagenheizung auf eine Zentralheizung mit Versorgung durch Fernwärme.²³

Die Regelung in Nr. 1 d ermöglicht die Genehmigung einer baulichen Änderung der Anlage zur Umstellung auf die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen in der unmittelbaren Nähe des Gebäudes, so beispielsweise aus einer Photovoltaikanlage.

Die Implementation dieser klimaschützenden Maßnahmen in die Gesetzssystematik des § 172 BauGB ermöglicht, einer etwaig daraus resultierenden Verdrängungsgefahr mit wirksamen Nebenbestimmungen zu begegnen.

¹⁶ Weiß/Maiworm/Dunkelberg/Kaspers, Energetische Sanierungen in Milieuschutzgebieten, Berlin, September 2021, Seite 39, https://www.ioew.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/Publikationen/2021/Weiss_et_al_2021_Klimaschutz_in_Milieuschutzgebieten.pdf.

¹⁷ Weiß u. a. aaO., S. 2.

¹⁸ Vgl. Weiß u. a. aaO., S. 11.

¹⁹ Weiß u. a. aaO., S. 10.

²⁰ Vgl. Weiß u. a. aaO., S. 39.

²¹ Vgl. Weiß u. a. aaO., S. 44.

²² Vgl. Weiß u. a. aaO., S. 30 f.

²³ Weiß u. a. aaO. wie vor.

11. Hürden bei Milieuschutzregeln abbauen

Nach § 172 Baugesetzbuch (BauGB) können Kommunen Erhaltungssatzungen erlassen und Milieuschutzgebiete ausweisen. Diese dienen zur Erhaltung der Zusammensetzung der jeweiligen Wohnbevölkerung (Milieu). Verschiedene Kommunen nutzen das Mittel der Erhaltungssatzung. In Berlin sind durch Rechtsverordnungen der Bezirke 65 soziale Erhaltungsgebiete festgelegt worden.¹²⁴

In Milieuschutzgebieten bedarf der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung durch die zuständige Behörde (§ 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Für energetische Sanierungen sind nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1a BauGB Genehmigungen stets zu erteilen, wenn diese der Erfüllung der Mindestanforderungen des GEG dienen. Anspruchsvollere energetische Sanierungen sind oftmals nicht genehmigungsfähig.¹²⁵ Der Bezirk Neukölln genehmigt allerdings nun auch anspruchsvollere energetische Sanierungen dann, wenn aufgrund von Förderungen keine Abwälzung höherer Kosten auf die Mieter:innen erfolgt.¹²⁶ Auch die Umstellung auf Fernwärme kann schwierig sein, da dies einen Wechsel von Etagen- zu Zentralheizungen voraussetzt, was wiederum nur genehmigt wird, wenn die Zentralheizung die günstigere Option ist.¹²⁷

Darüber hinaus gewährt die Erhaltungssatzung Kommunen ein Vorkaufsrecht bei einem Verkauf einer Immobilie in dem Milieuschutzgebiet, § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB. Bezirke üben dieses jedoch nicht aus, wenn Bezirk und Käufer:in eine sog. Abwendungsvereinbarung, § 27 Abs. 1 BauGB, schließen. Diese Vereinbarungen enthalten häufig Bestimmungen, die jegliche energetische Sanierung für eine signifikante Zeit untersagen.¹²⁸

Grundsätzlich erscheint der Ansatz verfehlt, energetische Sanierungen aus Gründen des Mieterschutzes zu erschweren. Energetische Modernisierungen führen nämlich auch zu mehr Komfort und geringeren Heizkosten für die Mieter:innen. Energetische Modernisierungen sollten daher nicht verhindert oder erschwert werden, sondern vielmehr die damit verbundenen Mietsteigerungen auf ein sozial verträgliches Maß begrenzt werden. Nach dem oben (10.) dargestellten Vorschlag auf Basis des Drittelmodells würden energetische Sanierungen allenfalls zu moderaten Mieterhöhungen führen. Angesichts dessen entfielen das Bedürfnis einer Genehmigungspflicht für energetische Sanierungen. Energetische Sanierungen und andere klimaschützende Maßnahmen wären dann aus dem Anwendungsbereich von Erhaltungssatzungen auszunehmen.

¹²⁴ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Soziale Erhaltungsgebiete / Land Berlin, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/index.shtml.

¹²⁵ Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Urbane Wärmewende. Wärmewende in Städten gestalten, S. 23.

¹²⁶ Vgl. Bezirksamt Neukölln von Berlin, Merkblatt Maßnahmen zur Energieeinsparung, Stand Dezember 2020, S. 2, abrufbar unter <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/soziale-erhaltungs-verordnung/antragsunterlagen/artikel.1000334.php>.

¹²⁷ Vgl. Bezirksamt Neukölln von Berlin, Merkblatt Maßnahmen zur Energieeinsparung, Stand Dezember 2020, S. 3, abrufbar unter <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/soziale-erhaltungs-verordnung/antragsunterlagen/artikel.1000334.php>. Hinzu kommen in diesem Fall die Einschränkungen nach § 556c BGB und § 8 Nr. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 Nr. 1 WärmeLV (vgl. dazu unten II. 5.).

¹²⁸ Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Urbane Wärmewende. Wärmewende in Städten gestalten, 22 f; Schönball, Mieter versus Klima: Wie der Milieuschutz in Berlin energetische Modernisierung verhindert - Berlin - Tagesspiegel, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/mieter-versus-klima-wie-der-milieuschutz-in-berlin-energetische-modernisierung-verhindert/25478792.html>.

Notwendige Regelungen

- In § 172 BauGB wird festgeschrieben, dass die Kommunen im Falle von **klimaschützenden Maßnahmen** Genehmigungen zu baulichen Änderungen im Bereich einer Erhaltungssatzung erteilen müssen.
- In § 27 Abs. 1 BauGB wird festgelegt, dass **in Abwendungsvereinbarungen klimaschützende Maßnahmen nicht untersagt werden dürfen**.

II. Ausstieg aus fossilen Heizstoffen

Die in Deutschland erzeugte Raumwärme ist für 26 % des gesamten Endenergieverbrauchs verantwortlich, für die Warmwassererzeugung fallen weitere 5 % an.¹²⁹ Der Anteil der erneuerbaren Energien an der Wärmeerzeugung ist noch sehr gering: Der Anteil lag 2020 bei 15,2 % (mit Industrie). Jedoch hatten biogene Festbrennstoffe, d. h. vor allem Holz, mit über 60 % den größten Anteil an der Erzeugung erneuerbarer Wärme.¹³⁰ Die geringe Bedeutung erneuerbarer Energie zeigt sich auch an der Verteilung der Heizungstypen: 6 Mio. Ölheizungen und 10,5 Mio. Gasheizungen sind in Deutschland in Betrieb.¹³¹ 23,5 % der Haushalte heizen noch mit Öl und 52 % mit Gas.¹³² Bisher gibt es erst 1,5 Mio. Wärmepumpen.¹³³

In den – nach den obigen Vorschlägen – energetisch sanierten Gebäuden wird die Wärmeversorgung überwiegend über Wärmepumpen erfolgen. Strombasierte synthetische Brennstoffe werden voraussichtlich nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, als dass sie in großem Stil außerhalb der Bereiche genutzt werden können, in denen sie absolut erforderlich sind, etwa der Industrie und der Luftfahrt.¹³⁴ Sie sind zudem aufgrund der Wandlungsverluste ineffizient im Vergleich zur strombasierten Wärmeerzeugung.¹³⁵ Die Nutzung von Biomasse als Energieträger ist schon aufgrund der begrenzten Kapazitäten nur eingeschränkt möglich, führt zur Freisetzung von CO₂ bei seiner Verbrennung und zu ökologischen Problemen (s. dazu unter 3.).

¹²⁹ Deutsche Energie-Agentur GmbH, Keine Energiewende ohne Wärmewende, <https://www.dena.de/themen-projekte/energieeffizienz/gebaeude/>; baunetzwerk.biz, Umweltbundesamt fordert Steuer für Primärrohstoffe, <https://www.baunetzwerk.biz/umweltbundesamt-fordert-steuer-fuer-primaerrohstoffe/>; Umweltbundesamt, Indikator: Energieverbrauch für Gebäude, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-energieverbrauch-fuer-gebaeude#die-wichtigsten-fakten>.

¹³⁰ Umweltbundesamt, Energieverbrauch für fossile und erneuerbare Wärme, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/energieverbrauch-fuer-fossile-erneuerbare-waerme#warmeerzeugung-aus-erneuerbaren-energien>. Biogene Brennstoffe insgesamt machten fast 90 % aus; Umweltbundesamt, Erneuerbare Energien in Zahlen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#warme>.

¹³¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 28.

¹³² Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html.

¹³³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 28.

¹³⁴ Agora Energiewende/Agora Verkehrswende/Frontier Economics, Die zukünftigen Kosten strombasierter synthetischer Brennstoffe, 12 ff.

¹³⁵ Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 96; Agora Energiewende/Agora Verkehrswende/Frontier Economics, Die zukünftigen Kosten strombasierter synthetischer Brennstoffe, S. 11.

Für die vorzuschlagenden Maßnahmen gilt: Aufgrund der langen Lebensdauer von Heizgeräten ist es besonders wichtig, Lock-in-Effekte zu vermeiden.¹³⁶ Die in den nächsten Jahren ausgetauschten Heizsysteme sollten daher klimaneutral betrieben werden können. Durchschnittlich sind Heizungen in Deutschland seit 17 Jahren in Betrieb.¹³⁷ Dies bedeutet, dass ein Heizungsaustausch in den nächsten Jahren ohnehin in vielen Haushalten ansteht. Für diese Investitionsentscheidung sollten die richtigen Anreize geschaffen werden.

Um Klimaneutralität im Bestand zu erreichen, sollten flankierend zu der vorgeschlagenen Sanierungsverpflichtung ineffiziente Heizungen aus dem Verkehr gezogen werden (1.) sowie auf die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung hingewirkt werden, indem Maßnahmen zum Ausstieg aus fossilen Brennstoffen ergriffen werden (2.). Die Verbrennung von Biomasse sollte aufgrund der damit verbundenen Nachteile nicht weiter gefördert werden (3.). Stattdessen sollten Anreize für die Nutzung regenerativer Alternativen geschaffen werden (4.) und Wärmenetze dekarbonisiert werden (5.).

1. Effiziente Anlagentechnik

a) Ineffiziente Heizkessel austauschen → **NORMIERT** ⁹⁴⁵

Derzeit besteht bereits nach § 72 Abs. 1 und 2 GEG ein Betriebsverbot für Öl- und Gasheizungen, die älter als 30 Jahre sind und bei denen es sich nicht um Niedertemperatur- oder Brennwertkessel handelt (§ 72 Abs. 3 Nr. 1 GEG). Erfasst werden damit insbesondere extrem ineffiziente Konstanttemperaturkessel. Nach § 73 Abs. 1 GEG gilt das Betriebsverbot jedoch nicht für Wohnungen, die von den Eigentümer:innen am 1.2.2002 selbst bewohnt wurden und seither bewohnt werden.

Notwendige Regelungen

- **Ausnahme für selbst bewohnte Wohnungen streichen**
Die Ausnahme in § 73 Abs. 1 GEG sollte gestrichen werden. Auch wenn die Eigentümer:in die Wohnung selbst bewohnt, ist es ihr zumutbar, einen extrem ineffizienten Heizkessel auszutauschen, zumal dafür Zuschüsse bis zu 50 % zur Verfügung stehen. Für die Klimabilanz macht es keinen Unterschied, ob die Wohnung selbst bewohnt wird.
- Die Ausnahme in § 72 Abs. 3 Nr. 1 GEG in Bezug auf **Niedertemperaturkessel** sollte gestrichen werden.
- **Klimaberatung und iSFP sowie Austauschpflicht bei ineffizienten Heizkesseln**
Erhält ein Heizkessel bei der Überprüfung und Kennzeichnung nach § 16 oder § 17 Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) das Label C oder D, so ist eine Klimaberatung durchzuführen und ein individueller Sanierungsfahrplan zu erstellen (s. o. l. 2.). Binnen zwei Jahren nach Erstellung des iSFP ist der Heizkessel auszutauschen. Dabei gelten für den Einbau der neuen Anlagentechnik die Regeln unter II. 2. Der Zeitraum verlängert sich, wenn

¹³⁶ Deutsche Energie-Agentur GmbH, Abschlussbericht: dena-Projekt Urbane Energiewende, S. 45.

¹³⁷ BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Wie heizt Deutschland 2019?, S. 14.

geltend gemacht wird, dass der Austausch der Anlagentechnik im Rahmen einer umfassenden energetischen Ertüchtigung des Gebäudes vorgenommen werden wird.

- Die Überprüfung der Einhaltung der Austauschverpflichtung erfolgt im Rahmen der ohnehin erfolgenden regelmäßigen Überprüfung durch die Schornsteinfeger:in.

b) Ineffiziente Stromheizungen

1,4 Mio. Haushalte heizen mit Strom (ohne Wärmepumpen), wobei die Mehrzahl Nachtspeicherheizungen verwendet.¹³⁸ Durch die EnEV 2009 wurde der Betrieb von über 30 Jahre alten Nachtspeicherspeicherheizungen in Wohngebäuden mit mehr als fünf Wohneinheiten ab 2020 zunächst verboten (§ 10a). Dieses Verbot wurde jedoch durch die EnEV 2014 wieder aufgehoben. Nachtspeicherspeicherheizungen verbrauchen im Vergleich zu Wärmepumpen deutlich mehr Strom, lassen sich jedoch im Grundsatz klimaneutral betreiben, wenn der Strom vollständig aus erneuerbaren Quellen erzeugt wird. Gegen ein Betriebsverbot spricht darüber hinaus, dass der Wechsel der Anlagentechnik sehr aufwendig ist, da wasserbasierte Heizkörper in entsprechenden Gebäuden nicht vorhanden sind. Wird im Rahmen einer Sanierung der Gebäudehülle als Folge der oben (I.3.) vorgeschlagenen Maßnahmen der Heizenergiebedarf stark abgesenkt, stellt sich eine Stromheizung nicht mehr als problematisch dar. Ein Betriebsverbot erscheint danach im hier vorgeschlagenen System nicht erforderlich.

2. Gradueiler Ausstieg aus fossilen Brennstoffen

a) Ölheizkessel austauschen → **NORMIERT** ⁹⁴⁵

Ölheizungen im unsanierten Altbau weisen die höchsten THG-Emissionen aller Heizsysteme auf.¹³⁹ Ölheizungen befinden sich meist in Gebäuden mit schlechtem energetischen Sanierungsstand.¹⁴⁰ Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäuser, die mit Öl heizen, haben auch den höchsten durchschnittlichen Endenergiebedarf pro Fläche.¹⁴¹ Auch moderne Ölbrennwertkessel weisen aber höhere Emissionen als andere Systeme auf.¹⁴²

In § 72 Abs. 4 Satz 1 GEG findet sich bereits ein Einbauverbot für Ölheizungen ab 2026, das jedoch zahlreiche Ausnahmen aufweist. Ölheizungen dürfen danach weiter eingebaut werden, wenn zugleich ein gewisser Anteil an Energie aus erneuerbarer Energie bezogen wird, etwa eine Ölhybridheizung vorliegt, ein Anschluss an ein Gas- oder Fernwärmenetz nicht möglich ist oder ein Härtefall vorliegt. Weil im Bestand nicht einmal ein Mindestanteil zu verwendender erneuerbarer

¹³⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 28.

¹³⁹ Umweltbundesamt, Umweltwirkung von Heizungssystemen in Deutschland, 31 ff.

¹⁴⁰ Deutsche Energie-Agentur GmbH, dena-Gebäudereport 2016, S. 58.

¹⁴¹ Deutsche Energie-Agentur GmbH, dena-Gebäudereport 2016, S. 57. Dieser beträgt im (Ein- und Zweifamilienhaus) EZFH durchschnittlich 225 kWh/m²/a (ebd., S. 57).

¹⁴² Nguyen, CO₂-Fußabdruck beim Heizen: Systemvergleich, <https://heizung.de/heizung/wissen/co2-fussabdruck-beim-heizen/>.

Energie vorgegeben ist, könnte danach eine Ölheizung etwa in ein Mehrfamilienhaus eingebaut werden, sofern gleichzeitig ein kleiner Holzofen betrieben wird.¹⁴³

Wird die oben (I. 3.) vorgeschlagene Sanierungsverpflichtung eingeführt, so dürfte dies aufgrund der Anforderung an einen nach der Sanierung zu erreichenden Endenergieverbrauch bereits zu einem Austausch der Ölheizung in vielen Gebäuden führen. Ineffiziente Ölkessel werden darüber hinaus von der oben (II. 1.) vorgeschlagenen Austauschpflicht für ineffiziente Kessel erfasst.

Zusätzlich – und für den Fall, dass diese Maßnahmen nicht oder nicht vollständig umgesetzt werden – erscheint es sinnvoll, den Brennstoff Öl im Gebäudebereich unmittelbar zu adressieren. Um Klimaneutralität im Gebäudebestand bis 2035 zu erreichen, dürfen möglichst bald keine neuen Ölheizkessel mehr eingebaut werden. Bestehende Ölheizungen sollten aufgrund ihrer sehr ungünstigen Klimabilanz möglichst schnell ausgebaut werden. Bei stark steigendem CO₂-Preis wird der Betrieb mit fossilem Heizöl für Hauseigentümer:innen ohnehin wirtschaftlich unattraktiv – und spätestens 2035 nicht mehr möglich sein. Die Weiternutzung der bestehenden Infrastruktur mit synthetischem Heizöl ist noch ineffizienter als im Falle von synthetischem Gas.¹⁴⁴ Dementsprechend sollten Anreize geschaffen werden, um Investitionsentscheidungen in die richtige Richtung zu lenken.

Notwendige Regelungen

- **Einbauverbot vorziehen**

Das Verbot aus § 72 Abs. 4 Satz 1 GEG, Ölheizungen neu einzubauen, sollte vorgezogen werden und bereits ab 2022 gelten.¹⁴⁵ So wird vermieden, dass Eigentümer:innen in eine Anlage investieren, die sie schon in wenigen Jahren aufgrund der CO₂-Bepreisung nur noch mit deutlich höheren Kosten und ab 2035 gar nicht mehr (mit fossilem Öl) betreiben können. Ölheizkessel müssten dann wieder ausgebaut werden, bevor sich die Investition amortisiert hat.

- **Ausnahmen streichen**

Die in § 72 Abs. 4 Satz 1 GEG und § 72 Abs. 5 GEG geregelten Ausnahmen sollten gestrichen werden. Die anteilige Verbrauchsdeckung aus erneuerbaren Energien, führt – wenn der Verbrauch zugleich größtenteils mit einer neu eingebauten Ölheizung gedeckt werden kann – nicht zu nachhaltigen Veränderungen an der Anlagentechnik.

- **Bestehende Ölheizkessel austauschen**

Die ansteigende CO₂-Bepreisung wird wirtschaftliche Anreize für den Austausch von Ölheizungen bieten. Hinzu kommt die oben vorgeschriebene Sanierungsverpflichtung, die in den überwiegenden Fällen zum Umstieg auf eine andere Heizungsart führen wird. Darüber hinaus bietet die BEG-Förderung bereits derzeit einen Bonus für den Austausch einer Öl-

¹⁴³ Umweltbundesamt, Nationale Beschränkungen fossiler Brennstoffe in Heizungsanlagen im Lichte der Ökodesign-Richtlinie, S. 19.

¹⁴⁴ Dies ergibt sich schon daraus, dass zur Herstellung von synthetischen Ölen mehr Kohlenstoffmoleküle erforderlich sind.

¹⁴⁵ Zur europarechtlichen Zulässigkeit vgl. Umweltbundesamt, Nationale Beschränkungen fossiler Brennstoffe in Heizungsanlagen im Lichte der Ökodesign-Richtlinie, S. 33 ff.

heizung, der auch Wirkung entfaltet: Im Jahr 2020 betrafen 110.000 von 280.000 Förderanträgen den Austausch einer Ölheizung.¹⁴⁶ Zusammengenommen sollten diese Maßnahmen entsprechend wirken, sodass auf ordnungsrechtliche Vorgaben verzichtet werden kann.

b) Kohleheizungen austauschen → **NORMIERT** ⁹⁴⁵

Nur noch 0,7 Prozent der Haushalte heizen heute mit Kohle.¹⁴⁷ Kohleheizungen emittieren neben CO₂ auch Schadstoffe. Der Einbau neuer Kohleheizungen sollte daher schnellstmöglich beendet werden.

Notwendige Regelungen

- Das Verbot zum Einbau neuer Kohleheizungen in § 72 Abs. 4 GEG wird vorgezogen und gilt ab 2022. Die in § 72 Abs. 4 Satz 1 GEG und § 72 Abs. 5 GEG geregelten Ausnahmen werden gestrichen. Im Übrigen gilt das für Ölheizungen Gesagte.

c) Aus fossilem Gas aussteigen → **NORMIERT** ⁹⁴⁵

Gasheizkessel stellen derzeit die am meisten verbreitete Heizungstechnik in Deutschland dar.¹⁴⁸ Selbst im Neubau wird noch zu 41,2 % mit Gas geheizt.¹⁴⁹ Um Klimaneutralität im Jahr 2035 zu erreichen, ist es erforderlich, aus der Verbrennung nicht erneuerbaren Gases bis dahin auszusteigen. Ein Weiterbetrieb von Gasheizkesseln und Gasnetzen mit erneuerbarem Gas ist zwar grds. möglich: In Gasnetze können derzeit bereits bis zu 10 % Wasserstoff eingespeist werden;¹⁵⁰ Quoten von 20–50 % sollen erreicht werden können.¹⁵¹ Wird Wasserstoff in Methan verwandelt, so ist eine 100%ige Einspeisung ohne Weiteres möglich.¹⁵² Gleiches gilt auch für Biomethan, das aus Biogas erzeugt wird. Dennoch bestehen Hindernisse für eine Einspeisung erneuerbaren Gases in großem Stil: Nachhaltig erzeugtes Biogas ist nur in begrenzter Menge vorhanden. Wasserstoff wird an vielen anderen Stellen, insbesondere in der Industrie, benötigt werden.¹⁵³ Zudem ist für die Bereitstellung synthetischer Kraftstoffe die 6-fache Strommenge erforderlich,¹⁵⁴ es handelt sich also um eine ineffiziente Art der Wärmeerzeugung.

¹⁴⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Altmaier: „Verbesserte Gebädeförderung ist gut für Konjunktur und Klima“, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/02/20210202-altmaier-verbesserte-gebaeudefoerderung-ist-gut-fuer-konjunktur-und-klima.html>.

¹⁴⁷ Rosenkranz, Kohleheizung: Technik zum Heizen mit Kohle | heizung.de, <https://heizung.de/heizung/wissen/kohleheizung-technik-zum-heizen-mit-kohle/>. Dies betrifft etwa die (ehemaligen) Bergleute, die mit Heizkohle als Lohnbestandteil versorgt wurden (Ihl, Saarbrücker Zeitung vom 01.05.2020).

¹⁴⁸ Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html.

¹⁴⁹ Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html.

¹⁵⁰ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Grenzwerte für Wasserstoff (H₂) in der Erdgasinfrastruktur, S. 4.

¹⁵¹ Ebenda, S. 8.

¹⁵² Ebenda, S. 4.

¹⁵³ Agora Energiewende, Wie werden Wärmenetze grün?, S. 6.

¹⁵⁴ Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 96.

Ein stark steigender CO₂-Preis dürfte Gasheizungen bereits in den nächsten Jahren zunehmend wirtschaftlich unattraktiver machen. Gasnetzbetreiber:innen müssten ihr Geschäftsmodell umstellen oder ihre Netze ab 2035 vollständig mit teurem und knappem regenerativem Gas versorgen. Wie bei Ölheizkesseln gilt deshalb auch hier, dass Investitionsentscheidungen, die in den nächsten Jahren getroffen werden, sinnvoll gelenkt werden sollten, um zu vermeiden, dass sich Eigentümer:innen in einer Lock-In-Situation wiederfinden.¹⁵⁵ Für den Einbau neuer Heizkessel gilt daher, dass sie nur noch dann eingebaut werden dürfen, wenn der überwiegende Energiebedarf durch erneuerbare Energie oder Strom gedeckt wird.

Notwendige Regelungen

- **Neue Heizungen im Bestand**

Im Bestand darf eine Gasheizung ab jetzt nur noch eingebaut werden, wenn der überwiegende Anteil des Energiebedarfs mit erneuerbarer Energie oder Strom gedeckt wird. Die Erfüllung dieser Pflicht durch die Verbrennung von Biomasse mit Ausnahme von Abfallbiomasse ist nicht möglich. Dies stellt sicher, dass Gasheizungen nur noch unterstützend eingesetzt werden, um Spitzenlasten abzufangen, aber eine nachhaltige und ausbaufähige Umstellung der Heizungstechnik erfolgt. Möglich ist danach etwa die Nutzung einer Wärmepumpe in Kombination mit einer unterstützend eingesetzten Gasheizung in Zeiten der Spitzenlast. Eine solche Regelung würde auch Art. 13 Abs. 4 RL 2009/28/EG erfüllen, nach dem die Mitgliedstaaten bis zum 31.12.2014 die Verpflichtung einführen sollten, auch im Bestand ein Mindestmaß an erneuerbarer Energie sicherzustellen, wenn größere Renovierungen durchgeführt werden. Dies gilt bislang außerhalb von Baden-Württemberg und neuerdings Hamburg nur für öffentliche Gebäude.

- **Bestehende Heizungen**

Die Verteuerung von fossilem Gas aufgrund der CO₂-Bepreisung und die parallel erfolgende Vergünstigung von Strom erzeugt ohnehin einen Anreiz, beim Austausch der Heizung nach Alternativen zur Gasheizung zu suchen. Die Förderung des Heizungsaustausches nach der BEG bietet weitere Anreize zum Umstieg. Die derzeit beim Austausch einer Ölheizung gezahlte **Prämie nach der BEG i.H.v. 10 %** der Kosten sollte auf Gasheizungen erstreckt werden.

- **Förderung nach der BEG**

Gefördert werden nur noch Wärmepumpen, Solarthermieanlagen, Brennstoffzellenheizungen und mit Abfallbiomasse betriebene Anlagen. Die Förderung für Hybrid- und Renewable-Ready-Gasheizungen wird beendet. Gefördert werden auch die für die Umstellung erforderlichen Umbaumaßnahmen, z.B. die Umstellung auf eine Flächenheizung.

¹⁵⁵ Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland, S. 60.

**Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer
Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden
(Gebäudeenergiegesetz – GEG)**

Abschnitt 2

~~Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärmeerzeugung
bei bestehenden öffentlichen Gebäuden~~(aufgehoben)

§ 52

~~Pflicht zur Nutzung von erneuerbaren Energien
bei einem bestehenden öffentlichen Gebäude~~(aufgehoben)

§ 53

~~Ersatzmaßnahmen~~(aufgehoben)

§ 54

~~Kombination~~(aufgehoben)

§ 55

~~Ausnahmen~~(aufgehoben)

§ 56

~~Abweichungsbefugnis~~(aufgehoben)

§ 72

**Betriebsverbot für Heizkessel, Ölheizungen
Einbauverbot für Öl- und Gasheizkessel**

- (1) Eigentümer von Gebäuden dürfen ihre Heizkessel, die mit einem flüssigen oder gasförmigen Brennstoff beschickt werden und vor dem 1. Januar 1991 eingebaut oder aufgestellt worden sind, nicht mehr betreiben.
- (2) Eigentümer von Gebäuden dürfen ihre Heizkessel, die mit einem flüssigen oder gasförmigen Brennstoff beschickt werden und ab dem 1. Januar 1991 eingebaut oder aufgestellt worden sind, nach Ablauf von 30 Jahren nach Einbau oder Aufstellung nicht mehr betreiben.
- (3) Die Absätze 1 und 2 sind nicht anzuwenden auf ~~1. Niedertemperatur-Heizkessel und Brennwertkes-~~

sel sowie 2. heizungstechnische Anlagen, deren Nennleistung weniger als 4 Kilowatt oder mehr als 400 Kilowatt beträgt.

- (4) **¹Ab dem 1. Januar 2022 dürfen keine Heizkessel, die mit Heizöl oder mit festem fossilen Brennstoff beschickt werden, zum Zwecke der Inbetriebnahme in ein Gebäude eingebaut oder in einem Gebäude aufgestellt werden. ²Eine Gasheizkessel darf ab dem 1. Januar 2022 nur dann in ein Gebäude eingebaut oder in einem Gebäude aufgestellt werden, wenn der Wärme- und Kälteenergiebedarf dieses Gebäudes überwiegend aus erneuerbaren Energien oder Strom gedeckt wird. ³Dabei findet Energie aus Biomasse mit Ausnahme von Abfallbiomasse keine Berücksichtigung.** Ab dem 1. Januar 2026 dürfen Heizkessel, die mit Heizöl oder mit festem fossilem Brennstoff beschickt werden, zum Zwecke der Inbetriebnahme in ein Gebäude nur eingebaut oder in einem Gebäude nur aufgestellt werden, wenn
1. ein Gebäude so errichtet worden ist oder errichtet wird, dass der Wärme- und Kälteenergiebedarf nach § 10 Absatz 2 Nummer 3 anteilig durch erneuerbare Energien nach Maßgabe der §§ 34 bis 41 und nicht durch Maßnahmen nach den §§ 42 bis 45 gedeckt wird,
 2. ein bestehendes öffentliches Gebäude nach § 52 Absatz 1 so geändert worden ist oder geändert wird, dass der Wärme- und Kälteenergiebedarf anteilig durch erneuerbare Energien nach Maßgabe von § 52 Absatz 3 und 4 gedeckt wird und die Pflicht nach § 52 Absatz 1 nicht durch eine Ersatzmaßnahme nach § 53 erfüllt worden ist oder erfüllt wird,
 3. ein bestehendes Gebäude so errichtet oder geändert worden ist oder geändert wird, dass der Wärme- und Kälteenergiebedarf anteilig durch erneuerbare Energien gedeckt wird, oder
 4. bei einem bestehenden Gebäude kein Anschluss an ein Gasversorgungsnetz oder an ein Fernwärmeverteilungsnetz hergestellt werden kann, weil kein Gasversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung oder kein Verteilungsnetz eines Fernwärmeversorgungsunternehmens am Grundstück anliegt und eine anteilige Deckung des Wärme- und Kälteenergiebedarfs durch erneuerbare Energien technisch nicht möglich ist oder zu einer unbilligen Härte führt.
- (4) Die Pflichten nach § 10 Absatz 2 Nummer 3 und nach § 52 Absatz 1 bleiben unberührt.
- (5) Absatz 4 Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn die Außerbetriebnahme einer mit Heizöl oder mit festem fossilem Brennstoff betriebenen Heizung und der Einbau einer neuen nicht mit Heizöl oder mit festem fossilem Brennstoff betriebenen Heizung im Einzelfall wegen besonderer Umstände durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen.

§ 73

Ausnahme(aufgehoben)

- (1) Bei einem Wohngebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen, von denen der Eigentümer eine Wohnung am 1. Februar 2002 selbst bewohnt hat, sind die Pflichten nach § 71 und § 72 Absatz 1 und 2 erst im Falle eines Eigentümerwechsels nach dem 1. Februar 2002 von dem neuen Eigentümer zu erfüllen.
- (2) Die Frist zur Pflichterfüllung beträgt zwei Jahre ab dem ersten Eigentumsübergang nach dem 1. Februar 2002.

§ 89

Fördermittel

¹Die Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte, die Errichtung besonders energieeffizienter und die Verbesserung der Energieeffizienz bestehender Gebäude können durch den Bund nach Maßgabe des Bundeshaushaltes gefördert werden. ²Gefördert werden können

1. Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte in bereits bestehenden Gebäuden nach Maßgabe des § 90,

2. Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte in neu zu errichtenden Gebäuden nach Maßgabe des § 90, ~~wenn die Vorgaben des § 91 eingehalten werden,~~
3. Maßnahmen zur Errichtung besonders energieeffizienter Gebäude, wenn mit der geförderten Maßnahme die Anforderungen nach **§ 10 erfüllt** ~~den §§ 15 und 16 sowie nach den §§ 18 und 19 übererfüllt~~ werden, und
4. Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz bei der Sanierung bestehender Gebäude, wenn mit der geförderten Maßnahme die Anforderungen nach den §§ 47 und 48 sowie § 50 und nach den §§ 61 bis 73 übererfüllt werden.

³Einzelheiten werden insbesondere durch Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen geregelt.

§ 90

Geförderte Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien

- (1) Gefördert werden können Maßnahmen im Zusammenhang mit der Nutzung erneuerbarer Energien zur Bereitstellung von Wärme oder Kälte, insbesondere die Errichtung oder Erweiterung von
 1. solarthermischen Anlagen,
 2. Anlagen zur Nutzung von Biomasse **Abfallbiomasse**,
 3. Anlagen zur Nutzung von Geothermie und Umweltwärme sowie
 4. Wärmenetzen, Speichern und Übergabestationen für Wärmenutzer, wenn sie ~~auch~~ aus Anlagen nach den Nummern 1 bis 3 gespeist werden **sowie****5. fossilfrei betriebene Brennstoffzellenheizungen.**

Gefördert werden auch die für die Errichtung oder Erweiterung der in Nummer 1 bis 4 genannten Anlagen anfallenden Umbaukosten.

- (2) ¹Vorbehaltlich weitergehender Anforderungen an die Förderung in den Regelungen nach § 89 Satz 3 ist
 1. eine solarthermische Anlage mit Flüssigkeiten als Wärmeträger nur förderfähig, wenn die darin enthaltenen Kollektoren oder das System mit dem europäischen Prüfzeichen „Solar Keymark“ zertifiziert sind oder ist,
 2. eine Anlage zur Nutzung von fester Biomasse nur förderfähig, wenn der Umwandlungswirkungsgrad mindestens folgende Werte erreicht:
 - a) 89 Prozent bei einer Anlage zur Heizung oder Warmwasserbereitung, die der Erfüllung der Anforderung nach § 10 Absatz 2 Nummer 3 oder der Pflicht nach § 52 Absatz 1 dient,
 - b) 70 Prozent bei einer Anlage, die nicht der Heizung oder Warmwasserbereitung dient,
 3. eine Wärmepumpe zur Nutzung von Geothermie, Umweltwärme oder Abwärme nur förderfähig, wenn sie die Anforderungen der Richtlinie 2009/28/EG erfüllt.

²Die Zertifizierung von einer solarthermischen Anlage mit dem europäischen Prüfzeichen „Solar Keymark“ muss nach den anerkannten Regeln der Technik erfolgen. ³Der Umwandlungswirkungsgrad eines Biomassekessels ist der nach DIN EN 303-5: 2012-10 ermittelte Kesselwirkungsgrad, der Umwandlungswirkungsgrad eines Biomasseofens der nach DIN EN 14785: 2006-09 ermittelte feuerungstechnische Wirkungsgrad und in den übrigen Fällen des Satzes 1 Nummer 2 der nach den anerkannten Regeln der Technik berechnete Wirkungsgrad.

- (3) Eine mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizungsanlage ist nicht förderfähig.**

§ 91

Verhältnis zu den Anforderungen an ein Gebäude(aufgehoben)

- (1) Maßnahmen können nicht gefördert werden, soweit sie der Erfüllung der Anforderungen nach § 10 Absatz 2, der Pflicht nach § 52 Absatz 1 oder einer landesrechtlichen Pflicht nach § 56 dienen.
- (2) Absatz 1 ist nicht bei den folgenden Maßnahmen anzuwenden:
 1. die Errichtung eines Wohngebäudes, bei dem
 - a) der Jahres-Primärenergiebedarf für Heizung, Warmwasserbereitung, Lüftung und Kühlung das 0,55fache des auf die Gebäudenutzfläche bezogenen Wertes des Jahres-Primärenergiebedarfs eines Referenzgebäudes, das die gleiche Geometrie, Gebäudenutzfläche und Ausrichtung wie das zu errichtende Gebäude aufweist und der technischen Referenzausführung der Anlage 1 entspricht, nicht überschreitet und
 - b) der Höchstwert des spezifischen, auf die wärmeübertragende Umfassungsfläche bezogenen Transmissionswärmeverlustes das 0,7fache des entsprechenden Wertes des jeweiligen Referenzgebäudes nach § 15 Absatz 1 nicht überschreitet,
 2. die Errichtung eines Nichtwohngebäudes, bei dem
 - a) der Jahres-Primärenergiebedarf für Heizung, Warmwasserbereitung, Lüftung, Kühlung und eingebaute Beleuchtung das 0,7fache des auf die Nettogrundfläche bezogenen Wertes des Jahres-Primärenergiebedarfs eines Referenzgebäudes, das die gleiche Geometrie, Nettogrundfläche, Ausrichtung und Nutzung, einschließlich der Anordnung der Nutzungseinheiten, wie das zu errichtende Gebäude aufweist und der technischen Referenzausführung der Anlage 2 entspricht, nicht überschreitet und
 - b) die Höchstwerte der mittleren Wärmedurchgangskoeffizienten der wärmeübertragenden Umfassungsfläche der Anlage 3 unterschritten werden,
 3. Maßnahmen, die technische oder sonstige Anforderungen erfüllen, die
 - a) im Falle des § 10 Absatz 2 Nummer 3 anspruchsvoller als die Anforderungen nach den §§ 35 bis 41 oder
 - b) im Falle des § 56 anspruchsvoller als die Anforderungen nach der landesrechtlichen Pflicht sind,
 4. Maßnahmen, die den Wärme- und Kälteenergiebedarf zu einem Anteil decken, der
 - a) im Falle des § 10 Absatz 2 Nummer 3 oder des § 52 Absatz 1 um 50 Prozent höher als der Mindestanteil nach den §§ 35 bis 41 oder dem § 52 Absatz 3 und 4 ist oder
 - b) im Falle des § 56 höher als der landesrechtlich vorgeschriebene Mindestanteil ist,
 5. Maßnahmen, die mit weiteren Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz verbunden werden,
 6. Maßnahmen zur Nutzung solarthermischer Anlagen auch für die Heizung eines Gebäudes und
 7. Maßnahmen zur Nutzung von Tiefengeothermie.
- (3) Die Förderung kann in den Fällen des Absatzes 2 auf die Gesamtmaßnahme bezogen werden.
- (4) Einzelheiten werden in den Regelungen nach § 89 Satz 3 geregelt.
- (5) Fördermaßnahmen durch das Land oder durch ein Kreditinstitut, an dem der Bund oder das Land beteiligt sind, bleiben unberührt.

§ 97

Aufgaben des bevollmächtigten Bezirksschornsteinfegers

- (1) Bei einer heizungstechnischen Anlage prüft der bevollmächtigte Bezirksschornsteinfeger als Bezieher im Rahmen der Feuerstättenschau nach § 14 des Schornsteinfeger-Handwerksgesetzes vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2242), das zuletzt durch Artikel 57 Absatz 7 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652) geändert worden ist, ob
 1. ein Heizkessel, der nach § 72 Absatz 1 bis 3, ~~auch in Verbindung mit § 73~~, außer Betrieb genommen werden musste, weiterhin betrieben wird,
 2. Wärmeverteilungs- und Warmwasserleitungen, die nach § 71, ~~auch in Verbindung mit § 73~~, gedämmt werden mussten, weiterhin ungedämmt sind und
 3. ein mit Heizöl **fossilen Brennstoffen** beschickter Heizkessel entgegen § 72 Absatz 4 ~~und 5~~ eingebaut ist.

Begründung

§§ 52–56 GEG

Die §§ 52–56 entfallen. Auf öffentliche Gebäude ist die allgemeine Regelung nach § 72 anwendbar, die im Falle eines Heizungsaustauschs den Einbau fossil beschickter Kessel verbietet und damit ohnehin die Umstellung auf Strom oder erneuerbare Energie erforderlich macht. Darüber hinaus gelten auch hier die Sanierungspflichten nach § 51e, die weitere Regelungen nicht erforderlich erscheinen lassen.

§ 72 Abs. 4 GEG

Das Einbauverbot gem. § 72 Abs. 4 Satz 1 GEG von Heizkesseln, die mit Heizöl oder mit festem fossilem Brennstoff beschickt werden, wird vorgezogen. Dies soll von nun an ab dem 1. Januar 2022 gelten. Ölheizungen haben eine besonders ungünstige CO₂-Bilanz. Wegen der langen Lebensdauer der Anlage ist ein möglichst baldiges Einbauverbot erforderlich, auch um Fehlinvestitionen zu vermeiden. Der Ausnahmekatalog aus § 72 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 – 4 und Abs. 5 GEG wird gestrichen. Der Austausch bestehender Ölheizkessel wird durch die ansteigende CO₂-Bepreisung, die Sanierungsverpflichtung und die BEG-Förderung bereits ausreichend angeregt, sodass ordnungsrechtliche Vorgaben nicht vonnöten sind. Für Gasheizkessel wird in § 72 Abs. 4 Satz 3 GEG ein eingeschränktes Einbauverbot eingeführt. Der Einbau ist nur noch zulässig, wenn zugleich mindestens 51 % des Energiebedarfs über erneuerbare Energie oder Strom abgedeckt wird, wobei Biomasse mit Ausnahme von Abfallbiomasse nicht zur Erfüllung in Betracht kommt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Gasheizkessel nur unterstützend zum Einsatz kommen und zugleich eine nachhaltige Lösung wie eine Wärmepumpe gewählt wird. Bei steigendem CO₂-Preis kann diese dann zunehmend den Gasheizkessel ersetzen, u.U. in Kombination mit bedarfsreduzierenden Maßnahmen wie energetischer Modernisierung oder Solarthermie.

§ 72 Abs. 3, 73 GEG

Derzeit besteht bereits nach § 72 Abs. 1 und 2 GEG ein Betriebsverbot für Öl- oder Gasheizungen, die älter als 30 Jahre sind und bei denen es sich nicht um Niedertemperatur- oder Brennwertkessel handelt (§ 72 Abs. 3 Nr. 1 GEG). Erfasst werden damit insbesondere extrem ineffiziente Konstanttemperaturkessel. Nach § 73 Abs. 1 GEG gilt das Betriebsverbot jedoch nicht für Wohnungen, die von den Eigentümer:innen am 1.2.2002 selbst bewohnt wurden und seither werden.

Nach der Neuregelung entfällt die Ausnahme für selbstgenutzte Wohnungen und für Niedertemperaturkessel. Mit letzterem wird das Betriebsverbot auf besonders alte Niedertemperaturkessel, bei denen von besonderer Ineffizienz auszugehen ist, erstreckt. Flankiert wird dies durch die ebenfalls eingeführte Klimaberatungspflicht in § 51c Abs. 1 c), wenn eine Heizung bei der Überprüfung und Kennzeichnung nach § 16 oder § 17 Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) das Label C oder D erhält, und ein daran anknüpfendes Betriebsverbot, das zwei Jahre nach Durchführung der verpflichtenden Klimaberatung greift.

Überprüft wird die Einhaltung der Betriebsverbote sowie des Einbauverbots durch den Bezirksschornsteinfeger nach § 97 Abs. 1.

§ 90 GEG

Die Ermächtigungsgrundlage in § 90 wird so angepasst, dass eine Förderung fossiler Energieträger und von Biomasse mit Ausnahme von Abfallbiomasse nicht länger möglich ist. Die Förderung wird ausgeweitet auf Umbaumaßnahmen, die erforderlich sind, um die Umstellung auf eine neue Heizung durchzuführen.

§ 91 GEG

Die Streichung ermöglicht, dass auch solche Maßnahmen gefördert werden können, zu denen eine gesetzliche Verpflichtung besteht. § 89 wird entsprechend der übrigen Änderungen angepasst.

3. Keine weiteren Anreize für die Verbrennung biogener Brennstoffe

a) Pellet-/Holzscheitheizungen

Holz wird häufig als klimaneutraler Brennstoff gewertet, weil bei seiner Verbrennung nur das zuvor gespeicherte CO₂ freigesetzt wird. Dabei wird jedoch ausgeblendet, dass bei der Abholzung und Verarbeitung CO₂-Emissionen verursacht werden.¹⁵⁶ Darüber hinaus sprechen weitere Aspekte gegen die Verwendung von Holz als Brennstoff: Durch die Verbrennung von Holz wird ebenfalls – und im Vergleich zu fossilen Energieträgern sogar mehr¹⁵⁷ – CO₂ freigesetzt. Die Wiederaufforstung, um dieses zu binden, kann Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte dauern.¹⁵⁸ Gerade in den kommenden Jahren, in denen dringend CO₂-Emissionen gesenkt werden müssen, wird daher das freigesetzte CO₂ nicht ausgeglichen.

Abholzung bedeutet zudem, dass weniger CO₂ gebunden werden kann – CO₂-Senken verschwinden. Darüber hinaus ist Holz ein wichtiger Rohstoff, der für Anwendungsbereiche reserviert bleiben sollte, in denen er nicht ersetzt werden kann. Weil für die Erzeugung von Wärme im Gebäudereich gute Alternativen zur Verfügung stehen, sollte die Verbrennung von Holz nur als Altholz in Betracht kommen und nur dann, wenn keine anderen klimafreundlichen Alternativen zur Verfügung stehen. Zwar ist zu berücksichtigen, dass die als Brennmaterial verwendeten Holz-Pellets zu ca. 70 % aus Holzresten der verarbeitenden Holzindustrie bestehen. Diese Holzreste bestehen jedoch aus Frischholz, das zunächst noch stofflich, etwa als Dämmmaterial, verwertet werden könnte und erst nach einer Nutzungskaskade verbrannt werden sollte. Je größer die Nachfrage nach Pellets wird, umso wahrscheinlicher ist es zudem, dass Bäume gerade für die Pelletherstellung gefällt werden – unter Umständen auch illegal im Ausland.¹⁵⁹ Derzeit werden 1/3 des in Deutschland geernteten Holzes verbrannt.¹⁶⁰ Hinzu kommen Klimabelastungen durch den Import von Holz nach Europa, der insbesondere aus den USA erfolgt.¹⁶¹ Staatliche Förderung der Verbrennung von Holz hat darüber hinaus zur Folge, dass Investitionen in nachhaltige – aber derzeit teurere – Maßnahmen unterbleiben, wie die energetische Ertüchtigung der Gebäudehülle und die Umstellung auf eine Wärmepumpe. Wird etwa nur eine anteilmäßige Deckung des Energiebedarfs durch erneuerbare Energie verlangt und Biomasse dazu gezählt, so besteht die Gefahr, dass

¹⁵⁶ Ibisch/Welle/Blumröder, Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht, 175, 182.

¹⁵⁷ 0,39 kg CO₂/kWh gegenüber 0,28 kg CO₂/kWh für Heizöl und 0,24 kg CO₂/kWh für Raffineriegas (Quaschnig, Spezifische Kohlendioxidemissionen verschiedener Brennstoffe, <https://www.volker-quaschnig.de/datserv/CO2-spez/index.php>). Ebenso Ibisch/Welle/Blumröder, Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht, S. 175, 182

¹⁵⁸ Vgl. den Brief von über 500 Wissenschaftler:innen an die EU, USA, Japan und Südkorea („Letter regarding use of forests for bioenergy“, 11.02.2021, abrufbar unter <https://www.dropbox.com/s/hdmmcnd0d1d2lq5/Scientist%20Letter%20to%20Biden%2C%20von%20der%20Leyen%2C%20Michel%2C%20Suga%20%26%20Moon%20%20Re.%20Forest%20Biomass%20%28February%201%2C%202021%29.pdf?dl=0>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2021); Ibisch/Welle/Blumröder, Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht, S. 175, 182.

¹⁵⁹ Czycholl, Welt.de vom 18.03.2016.

¹⁶⁰ Ibisch/Welle/Blumröder, Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht, S. 175, 182.

¹⁶¹ Ell/Huber, BR24 vom 06.11.2019.

eine Pelletheizung eingebaut wird, jedoch daneben weiter fossile Energieträger verbrannt werden.¹⁶²

Notwendige Regelungen

- Die **Förderung von Biomasseheizungen** durch die BEG wird **beendet**.
- Setzen Vorschriften die **anteilige Nutzung erneuerbarer Energie** voraus (vgl. die unter 2. c) vorgeschlagene Regelung), so kann dies nicht durch die Verbrennung von Biomasse erfüllt werden.¹⁶³ Eine Ausnahme liegt vor, wenn es sich nachweislich um Abfallbiomasse handelt. Dies muss durch eine Zertifizierung sichergestellt werden.
- **CO₂-Bepreisung für Holz**: Auch der mit der Holzverbrennung verbundene CO₂-Ausstoß sollte durch eine Bepreisung diszentiviert werden.

Ein Verbot der Verheizung von Holz erscheint bei Umsetzung dieser Maßnahmen nicht erforderlich, weil die Anreize zur Verbrennung von Holz dann weitgehend entfallen sollten.

b) Biomassekraftwerke und Biogasanlagen

In Biomassekraftwerken werden zur Energieerzeugung angebaute Energiepflanzen sowie Holz und Reststoffe wie Biomülle, Gülle und Ernteabfälle verbrannt. In Biogasanlagen wird Biogas durch die Vergärung von Biomasse erzeugt. Dabei kommen neben Abfallstoffen auch Energiepflanzen zum Einsatz. Das erzeugte Biogas wird anschließend zur Strom- und Wärmeerzeugung verbrannt oder kann als Biomethan ins Erdgasnetz eingespeist werden. Bei der Verbrennung von Biomasse ist die CO₂-Nettobilanz an sich ausgeglichen, weil das freigesetzte CO₂ von den Pflanzen zuvor gebunden wurde. In Bezug auf Holz gilt jedoch wie bereits ausgeführt, dass die Wachstumszyklen zu lang sind, um eine Regeneration des entnommenen Holzes im verbleibenden Zeitraum zu erlauben.¹⁶⁴ Auch der Anbau von Energiepflanzen ist kritisch zu sehen: Negative Folgen eines extensiven Biomasseanbaus sind der Verlust schutzwürdiger Gebiete über Verdrängungseffekte (indirekte Landnutzungsänderungen z.B. Konversion von Wäldern, Drainage von Moorböden, Umbruch von Grünland und artenreichen Habitaten usw.) sowie die Intensivierung bestehender Landnutzungen, mit den i. d. R. einhergehenden zusätzlichen Belastungen für das Klima, die Umweltmedien und die Biodiversität.¹⁶⁵ Hinzu kommt, dass der Anbau von Biomasse mit Blick auf den Flächenverbrauch im Vergleich zu Solar- und Windkraftanlagen ineffizient ist.¹⁶⁶

¹⁶² In Baden-Württemberg heizen etwa überdurchschnittlich viele Haushalte mit Holzpellet-Heizungen (10 %), was auf das EWärmeG zurückgeführt werden kann, nach dem min. 15 % des jährlichen Wärmeenergiebedarfs aus erneuerbaren Energien gedeckt werden muss (BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Wie heizt Deutschland 2019?, S. 17).

¹⁶³ Die Vorschriften zur EE-Pflicht nach dem baden-württembergischen EWärmeG und dem Klimaschutzgesetz Hamburg auf Basis von § 56 Nr. 2 GEG würden durch die unter 2. c) vorgeschlagene weitergehende Pflicht zur überwiegenden Nutzung von erneuerbarer Energie oder Strom auf Bundesebene verdrängt. Der Bund hätte dann von seiner Gesetzgebungskompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72, 74 GG Gebrauch gemacht.

¹⁶⁴ Tbisch/Welle/Blumröder, Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht, S. 175, 182. Darüber hinaus gelten die oben (II. 3. a)) bereits dargelegten Einschränkungen.

¹⁶⁵ Umweltbundesamt, Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, S. 53 f.

¹⁶⁶ PV könnte auf der gleichen Fläche etwa 60 Mal mehr Energie produzieren (Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 60); Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt/Fraunhofer Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik/Ingenieurbüro für neue Energien, Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global, S. 82.

Die Nutzung von Abfallbiomasse in Form von Gülle, Nahrungsmittelabfällen, Grünschnitt aus der Landschaftspflege, Altholz und Ernterückständen führt nicht zu Verdrängungseffekten, weil diese ohnehin anfallen. Diese Abfallprodukte machen derzeit aber nur ca. 20 % der in Biogasanlagen erzeugten Energie aus.¹⁶⁷ Für die Wärmeerzeugung sollte nur noch ohnehin anfallende Abfallbiomasse genutzt werden.

Notwendige Regelungen

- Bestehende Biomassekraftwerke und Biogasanlagen sollten auf Abfallbiomasse/ Wirtschaftsdünger umgestellt werden.¹⁶⁸ Die EEG-Förderung sollte nach dem Vorbild der Schweiz an die schrittweise Erhöhung des Wirtschaftsdüngeranteils in Biogasanlagen gekoppelt werden.¹⁶⁹

4. Anreize für regenerative Alternativen

a) Anreize für Wärmepumpen

In vielen Studien wird Wärmepumpen eine wichtige Rolle bei der zukünftigen Versorgung mit Raumwärme und Warmwasser zugeschrieben.¹⁷⁰ Wärmepumpen funktionieren wie ein umgedrehter Kühlschrank: Sie nehmen Wärme aus der Umgebung, etwa der Außenluft, dem Erdreich oder dem Grundwasser auf, und erhöhen die Temperatur weiter.¹⁷¹ Dabei benötigen sie Strom für den Erwärmungsschritt. Die meisten Wärmepumpen arbeiten mit einer geringeren Vorlauftemperatur¹⁷² als Gas- oder Ölheizungen: Sie erhitzen Wasser auf maximal 50–55 °C. Ideal sind Temperaturen von 35–45 °C.¹⁷³ Je niedriger die Vorlauftemperaturen ausfallen können, umso effizienter und günstiger lässt sich die Wärmepumpe einsetzen. Je höher die notwendige Vorlauftemperatur, umso mehr Strom ist nötig, um die Wärmepumpe zu betreiben.¹⁷⁴ Dies bedeutet, dass Wärmepumpen sich insbesondere – aber keinesfalls ausschließlich – lohnen, wenn im Gebäude eine Flächenheizung vorhanden ist, die Wärme auf einer größeren Fläche abgibt als eine kleine Wandheizung.¹⁷⁵ Die Vorlauftemperatur bei Flächenheizungen ist nämlich geringer als bei konventionellen Heizkörpern. Bessere Gebäudedämmung reduziert selbstverständlich den Strombedarf.

¹⁶⁷ Umweltbundesamt, Biogasanlagen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/industrieverbände/biogasanlagen#einführung>.

¹⁶⁸ Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 95.

¹⁶⁹ Deutsche Umwelthilfe (DUH)/Bodensee-Stiftung, Methanminderung für kosteneffizienten Klimaschutz in der Landwirtschaft, S. 6.

¹⁷⁰ Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 18, 66; Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland, S. 12; Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 19.

¹⁷¹ Funktion & Wärmequellen | Bundesverband Wärmepumpe (BWP) e.V., <https://www.waermepumpe.de/waermepumpe/funktion-waermequellen/>.

¹⁷² Die Vorlauftemperatur ist die Temperatur des wärmeübertragenden Mediums, das nach dem Erhitzen in den Heizkreis geleitet wird.

¹⁷³ Bundesverband Wärmepumpe e.V., Wärmepumpen im Altbau effizient betreiben, S. 1.

¹⁷⁴ Vorlauftemperatur: Fußbodenheizung & Heizanlage richtig einstellen, <https://www.vaillant.de/heizung/heizung-verstehen/tipps-rund-um-ihre-heizung/vorlauf-rucklauftemperatur/>.

¹⁷⁵ Miara, Muss ein Haus zuerst saniert werden, damit eine Wärmepumpe installiert werden kann? | Innovation4E, <https://blog.innovation4e.de/2021/02/24/muss-ein-haus-saniert-werden-damit-eine-waermepumpe-installieren-kann/>.

Die niedrigere Vorlauftemperatur von Wärmepumpen erzeugt ein weiteres Problem: Für Brauchwasser, d. h. das Wasser, das zum Duschen, Waschen oder Kochen verwendet wird, wird eine Erhitzung auf über 60 Grad für erforderlich gehalten, um die Gefahr der Bildung von Legionellen zu reduzieren. Diese gedeihen besonders bei Temperaturen zwischen 25 und 50 Grad.¹⁷⁶ Die Gefahr lässt sich reduzieren, wenn ein Heizstab eingesetzt wird, der das Brauchwasser wöchentlich einmal auf 60 Grad erhitzen kann. Eine derartige Legionellenschaltung sehen viele Wärmepumpen bereits vor.¹⁷⁷ Möglich ist aber auch die Installation einer Ultrafiltrationsanlage, die selbständig den Verschmutzungsgrad erkennen und Filterspülungen durchführen kann.¹⁷⁸

Finanziell lohnt sich eine Wärmepumpe derzeit nur, wenn die Jahresarbeitszahl¹⁷⁹ der Wärmepumpe den Quotienten aus Strompreis und Preis für Gas oder Heizöl übersteigt.¹⁸⁰ Der Strompreis liegt mit 30 Cent pro kWh deutlich über demjenigen für Gas (6 Cent pro kWh). Daraus ergibt sich, dass die wirtschaftliche Entscheidung für eine Wärmepumpe auch davon abhängt, wie sich die Strom- und Gas- bzw. Ölpreise entwickeln. Anreize für die Entscheidung für eine Wärmepumpe werden bereits durch die steigende CO₂-Bepreisung geschaffen. Zugleich wird der Strompreis durch die vorgeschlagene Abschaffung der EEG-Umlage und die Absenkung der Stromsteuer für Haushalte (vgl. Vorschlag Energie-Maßnahmen) reduziert.¹⁸¹ In der Kombination mit einer eigenen PV-Anlage können Wärmepumpen derzeit schon klimaneutral betrieben werden. In sonnigen Zeiten kann überschüssiger Strom in Batteriespeichern gespeichert und bei Bedarf zum Betrieb der Wärmepumpe verwendet werden.

Notwendige Regelungen

- Der für den Betrieb von Wärmepumpen benötigte Strom wird aufgrund der von German Zero geplanten Entlastungen des Strompreises günstiger. Weil zugleich der Preis für fossile Brennstoffe (und Holz als Brennstoff) steigt, werden Wärmepumpen **wirtschaftlich attraktiver**.
- **BEG-Förderung für Heizungsaustausch**
Der Einbau einer Wärmepumpe mitsamt der dazu erforderlichen Umbaumaßnahmen (etwa Einbau von Flächenheizungen) wird gefördert.
- **Stark klimaschädliche Kältemittel** in Wärmepumpen werden **verboten** (vgl. Industrie-Maßnahmenkatalog).

¹⁷⁶ Umweltbundesamt, Energiesparen bei der Warmwasserbereitung – Vereinbarkeit von Energieeinsparung und Hygieneanforderungen an Trinkwasser, S. 2.

¹⁷⁷ Sind Wärmepumpen ein Legionellen-Risiko?, <https://www.energie-experten.org/news/sind-waermepumpen-ein-legionellen-risiko>. Nach dem DVGW Arbeitsblatt W551 als anerkannte Regel der Technik muss eine Temperatur von 60 Grad Celsius im Speicheraustritt jedoch nur in Mehrfamilienhäusern sichergestellt sein.

¹⁷⁸ BauNetz, Legionellen in Wasserleitungen von Wohnhäusern | Bad und Sanitär | Trinkwasser | Baunetz_Wissen, <https://www.baunetzwissen.de/bad-und-sanitaer/fachwissen/trinkwasser/legionellen-in-wasserleitungen-von-wohnhaeusern-3398713>.

¹⁷⁹ Dabei handelt es sich um die Leistungszahl bei tatsächlicher Anwendung. Die Leistungszahl bezeichnet, wie viele kWh Heizwärme mit einer kWh Strom erzeugt werden.

¹⁸⁰ Schmitz, Unter welchen Voraussetzungen lohnen sich Wärmepumpen?, <https://ihre-waermepumpe.de/kosten-forderung-recht/lohn-sich-waermepumpen.html>.

¹⁸¹ Für Wärmepumpenstrom lassen sich darüber hinaus eigene Stromversorgungstarife abschließen, für die § 14a EnWG anwendbar ist. Dafür entstehen allerdings bislang Kosten für den Einbau eines eigenen Zählers.

b) Weitere Förderung von Solarthermie

Schon jetzt gibt es eine Förderung für die Einrichtung oder Erweiterung einer Solarthermieanlage bei einem Bestandsgebäude i.H.v. 30 % der anfallenden Kosten vom BAFA. Dies schafft bereits hinreichende Anreize, sodass die Förderung weiter fortgesetzt werden sollte. In Neubauten erfolgt eine indirekte Förderung im Rahmen der Förderung der Errichtung eines KfW-Effizienzhauses. Unter bestimmten Umständen wird auch der Einbau einer Solarthermieanlage direkt gefördert, etwa wenn ein Wohnhaus mit mindestens drei Wohneinheiten versorgt wird.¹⁸²

c) Förderung emissionsfreier Wasserstoffheizungen

Wasserstoff kann zum einen in reiner Form in Gasnetze eingespeist werden oder in Methan umgewandelt und in dieser Form eingespeist werden. Gegen eine Förderung dieser Technologie sprechen aber die oben aufgeführten Argumente, insbesondere die Ineffizienz im Vergleich zu Wärmepumpen. Zum anderen kann Wasserstoff aber auch in Brennstoffzellenheizungen genutzt werden, die zugleich Wärme und Strom erzeugen¹⁸³ und sogar unmittelbar im Kessel verbrannt werden¹⁸⁴. Derzeit wird der in Brennstoffzellenheizungen verwendete Wasserstoff allerdings meist aus Erd- oder Flüssiggas gewonnen. Ein emissionsfreier Betrieb ist jedoch möglich, wenn Wasserstoff mithilfe von Strom erzeugt wird, der über eine eigene Photovoltaik-Anlage gewonnen wird.¹⁸⁵ Dabei kann der erzeugte Wasserstoff als Speicher dienen – d. h. überschüssige Energie wird im Sommer in Wasserstoff umgewandelt, der dann im Winter zum Heizen verwendet wird. Brennstoffzellenheizungen werden bereits zu max. 40 % von der KfW gefördert.¹⁸⁶

Die Tatsache, dass das Heizen mit strombasiertem Wasserstoff die 6-fache Energiemenge im Vergleich zum Heizen mit Strom benötigt und Wasserstoff in anderen Sektoren alternativlos ist, spricht gegen die Schaffung von Anreizen zum Umstieg auf Wasserstoffheizungen. Gleichzeitig sollte die technologische Entwicklung in diese Richtung offen gehalten werden. Für emissionsfrei betriebene Wasserstoffheizungen sollte daher Förderung zur Verfügung stehen.

Notwendige Regelungen

- Die Förderung nach dem Förderprogramm „Energieeffizient Bauen und Sanieren – Zuschuss Brennstoffzelle (433)“ der KfW sollte nur für solche Brennstoffzellenheizungen zur Verfügung gestellt werden, die emissionsfrei betrieben werden. Wasserstoffheizkessel, die mit grünem Wasserstoff betrieben werden, sind ebenfalls förderfähig.

¹⁸² BAFA, Fördervoraussetzungen im Programm Heizen mit Erneuerbaren Energien, https://www.bafa.de/DE/Energie/Heizen_mit_Erneuerbaren_Energien/Foerdervoraussetzungen/foerdervoraussetzungen_node.html;jsessionid=A70C028FDC643D9A4F7ACB65E740A943.2_cid390.

¹⁸³ Brennstoffzellenheizung: Vorteile & Förderung 2021, Die Brennstoffzellenheizung – ein Überblick, <https://www.thermondo.de/leistungen/heizsystem/brennstoffzellenheizung/>.

¹⁸⁴ Kresser, Durchbruch für klimafreundliches Heizen: Der erste Wasserstoff-Heizkessel von Bosch, <https://www.ingenieur.de/technik/fachbereiche/energie/durchbruch-fuer-klimafreundliches-heizen-der-erste-wasserstoff-heizkessel-von-bosch/>.

¹⁸⁵ Rosenkranz, Brennstoffzellenheizung mit Photovoltaik? | heizung.de, <https://heizung.de/brennstoffzellenheizung/wissen/brennstoffzellenheizung-mit-photovoltaik/>.

¹⁸⁶ Förderprogramm: KfW - Energieeffizient Bauen und Sanieren – Zuschuss Brennstoffzelle (Nr. 433) (Zuschuss), <https://www.co2online.de/foerdermittel/details/55567660/>.

5. Wärmenetze dekarbonisieren

13,9 % der Haushalte heizen mit Fernwärme.¹⁸⁷ Im Jahr 2020 stammten 17,8 % der Fernwärme aus erneuerbarer Energie, wobei Biomasse 9,4 % ausmachte, biogene Siedlungsabfälle 7,6 % und Geo- und Solarthermie nur 0,8 %.¹⁸⁸ 5,5 % stammte aus industrieller Abwärme. Neben Stein- und Braunkohle mit zusammen 18,6 % stellte Erdgas mit 48,1 % die größte Energiequelle dar.¹⁸⁹ Fernwärme wird dabei überwiegend aus KWK-Anlagen gewonnen, die Kohle und Gas verbrennen.

Ein Nachteil an Fernwärme ist der Energieverlust beim Transport, der bei durchschnittlich 13 % liegt.¹⁹⁰ Dennoch kommt Wärmenetzen in vielen Szenarien in der Zukunft eine wichtigere Rolle als heute zu – mit Anteilen von 20 % oder mehr an der Wärmeversorgung.¹⁹¹ Zu beachten ist jedoch, dass bei niedrigerem Wärmebedarf der relative Anteil der Wärmeverluste im Verhältnis zur benötigten Nutzwärme steigt.¹⁹² Dies bedeutet, dass die Effizienz eines Fernwärmenetzes davon abhängt, wie viele Gebäude daran angeschlossen sind und wie gut diese gedämmt sind. Die Heizlast sinkt infolge besser gedämmter Häuser.¹⁹³ Dann lohnt sich Fernwärme nur noch, wenn mehr Gebäude an das Netz angeschlossen sind.¹⁹⁴ Für klassische Fernwärme bleibt danach ein Anwendungsbereich in dicht besiedelten Gebieten, wo Fernwärmenetze bereits bestehen, Wärmepumpen aus verschiedenen Gründen an Grenzen stoßen und die Wärmebedarfsdichte hoch bleiben wird.¹⁹⁵ Darunter fallen städtische Quartiere, in denen die Dämmung von Gebäuden wegen Denkmalschutzes nur begrenzt möglich ist oder zu wenig Platz für Wärmepumpen vorhanden ist.

Darüber hinaus können Wärmenetze als kalte Nahwärmenetze in Neubauquartieren eingerichtet werden: Die geringen Heizwärmebedarfe im Neubau ermöglichen Netze mit geringeren Netztemperaturen (+ 10–20 °C). Die Wärme wird von Wasser-Wärmepumpen erzeugt, die ihre Wärmeenergie aus dem Wärmenetz ziehen. Zugleich kann das Kaltwärmenetz zur Kühlung genutzt werden. Wärmenetze werden damit zu „Anergienetzen“, die im Sommer überschüssige Wärme aufnehmen können und im Winter als primärseitige Wärmequelle dienen können.¹⁹⁶ Als saisonaler Speicher dient ein Sondenfeld, das vom Quartier gemeinsam genutzt wird. Das Konzept ist eine Alternative zur Luft-Wasser-Wärmepumpe. Durch die Erdsondenspeicher werden bessere Quellentemperaturen erreicht und die Wärmepumpeneffizienz gesteigert. Gleichzeitig sinken die Investitionskosten für die Erdsonden im Vergleich zu einer Einzelerrichtung.¹⁹⁷

¹⁸⁷ BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Wie heizt Deutschland 2019?, S. 13.

¹⁸⁸ BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Fernwärme: 126 Milliarden Kilowattstunden, <https://www.bdew.de/presse/presseinformationen/zdw-fernwaerme-126-milliarden-kilowattstunden/>.

¹⁸⁹ Ebenda.

¹⁹⁰ ITG Institut für Technische Gebäudeausrüstung Dresden, Dezentrale vs. zentrale Wärmeversorgung, S. 49.

¹⁹¹ Agora Energiewende, Wie werden Wärmenetze grün?, S. 7 mit Verweis auf mehrere Studien.

¹⁹² Bei Wärmebedarfsdichten unter 1,5 MWh/(m a) steigen die prozentualen Wärmeverluste stark an. Unter Wärmebedarfsdichte wird der jährliche Wärmebedarf pro Meter des Fernwärmenetzes verstanden (ITG Institut für Technische Gebäudeausrüstung Dresden, Dezentrale vs. zentrale Wärmeversorgung, S. 50).

¹⁹³ ITG Institut für Technische Gebäudeausrüstung Dresden, Dezentrale vs. zentrale Wärmeversorgung, S. 149.

¹⁹⁴ Maaß/Pehnt, Neue politische Instrumente zur Dekarbonisierung der Fernwärme, 21, 23.

¹⁹⁵ Vgl. die Empfehlungsmatrix bei Wolff/Jagnow, Untersuchungen von Nah- und Fernwärmenetzen, S. 8.

¹⁹⁶ Vgl. dazu etwa das hier dargestellte Projekt: <https://projektinfos.energiewendebauen.de/projekt/niedertemperatur-ersetzt-kohle-infrastruktur/>.

¹⁹⁷ Mündliche Auskunft von Prof. Dr. Oliver Opel, FH Westküste.

Dekarbonisierungsstrategien für Fernwärme hängen eng mit der Entwicklung des Energiesektors zusammen. Der Ausstieg aus fossilen Energieträgern bei der Stromversorgung bedeutet auch, dass die Bedeutung von KWK-Anlagen schwinden wird, mit Ausnahme solcher, die mit – nur begrenzt vorhandener¹⁹⁸ – (Abfall)biomasse betrieben werden. Dies betrifft u.a. die 60 Fernwärmenetze, die derzeit die Abwärme aus Steinkohlekraftwerken nutzen, sowie diejenigen, die Wärme aus Braunkohle-KWK-Anlagen beziehen.¹⁹⁹ Nach dem Ende fossiler Brennstoffe im Stromsektor wird Wärme für Fernwärmenetze aus Großwärmepumpen, Solarthermie, Geothermie und über die Nutzung von Abwärme bereitgestellt werden müssen. Genutzt werden kann darüber hinaus die Abwärme, die im Rahmen der Produktion und Methanisierung von Wasserstoff sowie – wenn möglich – der Nutzung entsteht.

Wärme aus erneuerbaren Energiequellen wird mit niedrigeren Temperaturen eingespeist. Dies bedeutet, dass u.U. Sanierungen bei den Endkund:innen erforderlich oder sinnvoll werden, insbesondere der Umstieg auf Flächenheizungen.²⁰⁰

Notwendige Regelungen

- **Fahrpläne und Förderung für Dekarbonisierung** → **NORMIERT** ⁹⁵⁹
Fernwärmenetzbetreiber:innen müssen Dekarbonisierungsfahrpläne bis 2025 vorlegen (Vorbild: § 10 HmbKliSchG). Diese sollten vorsehen, dass die erzeugte Fernwärme bis 2030 zu 50 % und bis 2035 vollständig klimaneutral erzeugt wird. Es wird Förderung für die Dekarbonisierung von Fernwärmenetzen zur Verfügung gestellt. Großwärmepumpen, Geothermie, Solarthermie und Abfallbiomasseheizwerke werden gefördert, ebenso wie Großwärmespeicher.
- **Verpflichtende Abwärmenutzung:** → **NORMIERT** ⁹⁶⁰
Es wird eine Verpflichtung zur Nutzung der Abwärme industrieller Anlagen in Wärmenetzen eingeführt, sofern ein solches vorhanden ist.
- **Förderung von Umbaumaßnahmen:** → **NORMIERT** ⁹⁶⁴
Erforderliche Umbaumaßnahmen der Endkund:innen werden analog zur Förderung beim Heizungsaustausch nach der BEG gefördert.
- **Entlastung von Großwärmepumpen:** → **NORMIERT** ⁹⁶⁶
Großwärmepumpen werden über die von GermanZero vorgeschlagene Abschaffung der EEG-Umlage und Absenkung der Stromsteuer entlastet. Zudem werden sie von Netzentgelten entlastet, wenn sie in Kombination mit Wärmespeichern netzdienlich eingesetzt werden.²⁰¹

¹⁹⁸ Die momentane Biogas-Erzeugung in Deutschland reicht für etwa 50-70 TWh synth. Methan, benötigt würden jedoch nach deutlicher Energieeinsparung immer noch mindestens 500-700 TWh für den Wärmesektor (Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik, Wärmewende 2030. Schlüsseltechnologien zur Erreichung der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele im Gebäudesektor, S. 56 ff.) (Berechnungen von Oliver Opel).

¹⁹⁹ Maaß/Pehnt, Neue politische Instrumente zur Dekarbonisierung der Fernwärme, S. 21, 22.

²⁰⁰ Kopp, Dekarbonisierung der Fernwärme in Mannheim, S. 18, 20.

²⁰¹ Maaß/Pehnt, Neue politische Instrumente zur Dekarbonisierung der Fernwärme, S. 21, 22.

- **Verpflichtende Wärmeplanung durch die Kommunen:** → **NORMIERT** ⁽⁹⁶⁷⁾
Eine Pflicht zur Wärmeplanung durch die Kommunen wird von den Ländern eingeführt.²⁰²
Flächen für die Erzeugung von Energie müssen zur Verfügung gestellt werden (vgl. Vorschlag Maßnahmenpaket Energie).

²⁰² Maaß/Pehnt, Neue politische Instrumente zur Dekarbonisierung der Fernwärme, S. 21, 27.

Fernwärmedekarbonisierungsgesetz (FernWDG)

§ 1

Pflichten der Wärmenetzbetreiber

- (1) ¹Bei der Planung eines neuen Wärmenetzes sowie während des Betriebs eines bestehenden Netzes sind Wärmenetzbetreiber dazu verpflichtet, sich über potentielle dezentrale Einspeiser von Wärme aus erneuerbaren Energien und Anlagen mit anfallender Abwärme entlang der gesamten Leitung zu informieren. ²Dabei bezieht die Wärmenetzbetreiber Informationen über die verfügbaren Wärmeträger entlang der Fernwärmeleitung aus den kommunalen Wärmekatastern ein.
- (2) ¹Befinden sich industriellen Anlagen mit anfallender Abwärme ab 20 MW in räumlicher Nähe von Fernwärmenetzen, soll der Wärmenetzbetreiber eine Kosten-Nutzen-Analyse für eine mögliche Einspeisung der Abwärme durchführen.

§ 2

Dekarbonisierung-Fahrpläne

- (1) ¹Wärmenetzbetreiber sind dazu verpflichtet, Dekarbonisierungsfahrpläne zu erstellen, mit dem Ziel eine CO₂-freie Fernwärmeversorgung bis zum Jahr 2035 zu erreichen. ²Ein Wärmemindestanteil von 100 % an erneuerbaren Wärmequellen und Abwärme muss dabei seitens der Wärmenetzbetreibern spätestens im Jahr 2035 gewährleistet werden. ³Bei der Planung der Dekarbonisierungsfahrpläne müssen auch dezentrale Wärme-Einspeiser und Anlagen mit anfallender Abwärme zur Gewährleistung des Mindestanteils berücksichtigt werden. ⁴Hierbei sind die nach § 1 erlangten Informationen einzubeziehen.
- (2) ¹Die Dekarbonisierungsfahrpläne sind bis zum 30. Juni 2024 der Regulierungsbehörde für Fernwärme vorzulegen, zu veröffentlichen und mindestens alle fünf Jahre zu überarbeiten. ²Die Regulierungsbehörde für Fernwärme überprüft die Dekarbonisierungsfahrpläne auf ihre Realisierbarkeit und überwacht die Einhaltung der geplanten Maßnahmen.

Begründung

Die Neuregelung orientiert sich hinsichtlich der Pflicht zur Erstellung eines Dekarbonisierungsfahrplans an § 10 I HmbKliSchG und § 22 Entwurf zur Anpassung des Berliner Energiewendegesetzes.¹ Bis jetzt wurden verpflichtende Fahrpläne zur Dekarbonisierung nur in einzelnen Bundesländern umgesetzt. Es besteht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art 74 Abs. 1 Nr. 11 (Wirtschaft, auch Energiewirtschaft) und 24 GG (Luftreinhaltung, d. h. auch Klimaschutz), sodass der Bund regelnd tätig werden kann. Eine Regelung auf Bundesebene bietet sich an, um einheitliche Standards zu schaffen.

Fernwärmenetzbetreiber werden durch die Neuregelung verpflichtet, Fahrpläne für eine Dekarbonisierung bis 2035 zu erarbeiten und umzusetzen. Der bislang verfolgte Anreiz zur Dekarbonisierung über Förderungen hat sich nicht als zielführend erwiesen, sodass eine Verpflichtung erforderlich erscheint.

Die Neuregelung in § 1 soll erreichen, dass der Fernwärmenetzbetreiber sich bei der Planung eines neuen Netzes oder während des späteren Betriebs über mögliche dezentrale Einspeiser sowie industrielle Anlagen mit anfallender Abwärme informieren muss. Die Bereitstellung der entsprechenden Daten in einem Wärmekataster, der im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung erstellt wird, schafft die Möglichkeiten dazu. Die Bereitstellung der Information sowie eine Kosten-Nutzen-Analyse soll einen Ausgleich schaffen zwischen einer möglichen Potenzialanalyse für Anlagen und dem verpflichtenden Anschluss an die Fernwärmeleitung. Nur wenn es sich auch aus praktischen Gründen lohnt und nicht zu einer hydraulischen Überlastung des Netzes führt, sollte der Vertragsabschluss auch durchgeführt werden.

¹ Gesetz zur Änderung des Berliner Energiewendegesetzes und des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes, UVK III A 3

**RICHTLINIE 2010/75/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
vom 24. November 2010
über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung
und Verminderung der Umweltverschmutzung)**

ANHANG III

Kriterien für die Ermittlung der besten verfügbaren Techniken

1. Einsatz abfallarmer Technologie.
2. Einsatz weniger gefährlicher Stoffe.
3. Förderung der Rückgewinnung und Wiederverwertung der bei den einzelnen Verfahren erzeugten und verwendeten Stoffe und gegebenenfalls der Abfälle. **Dazu zählt auch die Nutzung industrieller Abwärme zur Verstromung oder deren Einsatz in den leitungsgebundenen Wärmenetzen.**

[...]

**Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch
Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge
(Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG)**

§ 4

Genehmigung

- (1) ¹Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, sowie von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen bedürfen einer Genehmigung. ²Mit Ausnahme von Abfallentsorgungsanlagen bedürfen Anlagen, die nicht gewerblichen Zwecken dienen und nicht im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden, der Genehmigung nur, wenn sie in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche hervorzurufen. ³Die Bundesregierung bestimmt nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Anlagen, die einer Genehmigung bedürfen (genehmigungsbedürftige Anlagen); in der Rechtsverordnung kann auch vorgesehen werden, dass eine Genehmigung nicht erforderlich ist, wenn eine Anlage insgesamt oder in ihren in der Rechtsverordnung bezeichneten wesentlichen Teilen der Bauart nach zugelassen ist und in Übereinstimmung mit der Bauartzulassung errichtet und betrieben wird. ⁴Anlagen nach Artikel 10 in Verbindung mit Anhang I der Richtlinie 2010/75/EU sind in der Rechtsverordnung nach Satz 3 zu kennzeichnen.
- (2) ¹Anlagen des Bergwesens oder Teile dieser Anlagen bedürfen der Genehmigung nach Absatz 1 nur, soweit sie über Tage errichtet und betrieben werden. ²Keiner Genehmigung nach Absatz 1 bedürfen Tagebaue und die zum Betrieb eines Tagebaus erforderlichen sowie die zur Wetterführung unerlässlichen Anlagen.
- (3) **¹Anlagen bedürfen auch einer Genehmigung der Behörde sofern die thermische Gesamtnennleistung der jeweiligen Industrieanlage, der Energieerzeugungsanlage oder der Stromerzeugungsanlage 20 MW übersteigt. ²Bei der Planung von solchen Industrieanlagen ist eine Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen. ³Entstehende Abwärme mit einem nutzbaren Temperaturniveau soll bei bestehender Möglichkeit zur Verstromung oder für leitungsge-**

bundene Fernwärmeerzeugung genutzt werden. ⁴Hierbei sind die Kosten und der Nutzen der Verwendung der Abwärme zur Deckung eines wirtschaftlich vertretbaren Bedarfs bei einer Anbindung dieser Anlage an ein Fernwärme- und Fernkältenetz, zu bewerten. ⁵Unternehmen sind dabei verpflichtet auf Nachfrage der Fernwärmeversorgungsunternehmen die notwendigen Informationen digital bereitzustellen.

§ 5

Pflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen

- (1) ¹Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt
1. schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können;
 2. Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen;
 3. Abfälle vermieden, nicht zu vermeidende Abfälle verwertet und nicht zu verwertende Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt werden; Abfälle sind nicht zu vermeiden, soweit die Vermeidung technisch nicht möglich oder nicht zumutbar ist; die Vermeidung ist unzulässig, soweit sie zu nachteiligeren Umweltauswirkungen führt als die Verwertung; die Verwertung und Beseitigung von Abfällen erfolgt nach den Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und den sonstigen für die Abfälle geltenden Vorschriften;
 4. Energie sparsam und effizient verwendet wird. ²Hierzu zählt auch eine energieeffiziente Verwertung der nicht vermeidbaren Abwärme. ³Entstehende Abwärme mit einem nutzbaren Temperaturniveau muss zur Verstromung, für ein neues Fernwärmenetz oder eine Energieerzeugungsanlage in einem bestehenden Fernwärmenetz genutzt werden. ⁴Anlagenbetreiber führen dafür Potentialanalysen mit entsprechenden Energieberatern vor der Errichtung der Anlage durch und aktualisieren diese jede zwei Jahre im Laufe des Betriebs.

[...]

Abwärmenutzungsverordnung gem. § 7 Abs. 1 Nr. 2a BImSchG

§ 1

Abwärmenutzungskonzept

- (1) ¹Unternehmen, die Abwärme oberhalb eines durch die zuständigen Behörden zu bestimmenden Schwellenwertes erzeugen, sind verpflichtet, ein Abwärmenutzungskonzept zu erstellen und umzusetzen. ²Das Abwärmenutzungskonzept kann auf bestehenden Energiemanagementsystemen und Ergebnissen von Audits aufbauen.
- (2) ¹Das Abwärmenutzungskonzept enthält eine Auflistung aller technisch durchführbaren Maßnahmen zur internen und externen Nutzung unter Berücksichtigung der georäumlichen Gegebenheiten (mit vorhandenen internen und externen Abwärmesenken in akzeptabler räumlicher Nähe mit hemmenden und fördernden Faktoren). ²Es zeigt Energieeinsparpotentiale und Wirtschaftlichkeit auf.

§ 2

Effizienzverbesserungsmaßnahmen

Die Unternehmen sind verpflichtet, innerhalb eines bestimmten Zeitraums all die Effizienzverbesserungsmaßnahmen durchzuführen, die nach max. 80 % der für die jeweilige Anlagenart typischen Nutzungsdauer einen positiven Kapitalwert aufweisen.

§ 3

Wärmenutzungskonzept

Die Unternehmen sind dazu verpflichtet, eine Selbstauskunft (Wärmenutzungskonzept) zu erstellen, die den in Anlage 1 definierten Katalog an Maßnahmen untersucht.¹

Begründung

Anhang III Richtlinie 2010/75 des Europäischen Parlaments und des Rates

Eine naheliegende Vorgehensweise zur Verbesserung der Klimabilanz von Fernwärmesystemen ist die Nutzung von Abwärme, was allerdings einen kontinuierlichen Prozess mit entsprechendem Abwärmepotenzial voraussetzt. Dabei liegt der Schwerpunkt neben industriellen Prozessen heute auch auf Rechenzentren, Kältemaschinen oder Abwasserkanälen. Je nach Temperaturniveau dient die Abwärme dann lediglich als Wärmequelle für eine Wärmepumpe. Die Erschließung und Nutzung von Abwärmepotenzialen ist in Deutschland aktuell mit diversen Herausforderungen und Hemmnissen verbunden, wie ökonomischen Herausforderungen, gesetzlichen Rahmenbedingungen, fehlenden Geschäftsmodellen und Standards sowie einer effizienten Förderlandschaft.

Durch die Kategorisierung der Abwärmenutzung unter der Richtlinie für Industrieemissionen als eine der best verfügbaren Praktiken, ergibt sich ein zusätzlicher Anreiz für die Anlagenbetreiber, Abwärme sinnvoll zu verwerten.

¹ IFEU, Umfassende Bewertung des Potenzials für eine effiziente Wärme- und Kältenutzung in Deutschland, unter: https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/de_ca_2020_de.pdf; s. 195

§ 4 Abs. 3 BImSchG

§ 4 Abs. 3 BImSchG schafft eine Genehmigungspflicht für Anlagen, deren thermische Gesamtnennleistung über 20 MW liegt.² Im Rahmen einer Potenzialanalyse sind Kosten und Nutzen der Anbindung an Fernwärme- bzw. Fernkältenetze zu prüfen, um die Abwärme einspeisen zu können. Die Regelung knüpft an frühere Ansätze im Rahmen der Wärmenutzungsverordnung 1991 an. Sie soll bewirken, dass die Anlagenbetreiber, Dritteinspeiser und Fernwärmenetzbetreiber stärker miteinander kooperieren. Eine Kosten-Nutzen-Analyse ist hierbei unabdingbar, da als größte Hindernisse bei der Abwärmenutzung folgende genannt werden:

- Verträge über die Lieferung von überschüssiger Wärme können nicht abgeschlossen werden, da lokale Produktionsstandorte mit überschüssigem Wärmepotential nicht dazu befugt sind. Industrieunternehmen betreiben hier eine zentrale Beschaffungspolitik. Abhängigkeit von einem lokalen Fernwärmenetzbetreiber stellt für manche Unternehmen ein Hindernis dar. Die größten Barrieren hier sind somit Vertragsvereinbarungen.³
- Versorgungssicherheit für den Fernwärmenetzbetreiber ist ebenfalls ein wichtiger Faktor. Falls das Unternehmen seine Produktion stoppt oder auswandert, fällt die Wärmequelle weg. Verpflichtende Abwärmenutzung ist somit nicht in allen Fällen sinnvoll. Wirtschaftlichkeit, „Abwärmemenge“ und die Bereitschaft des Unternehmens Wärme über einen längeren Zeitraum zu liefern, sollten hier ebenfalls wichtig sein.
- Informationsdefizite über vorhandene Abwärmepotentiale können hier durch ein digitales Wärmekataster beglichen werden. Unternehmen können selbst entscheiden, welche Information über ihre Abwärme sie der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Fernwärmenetzbetreiber sollten diese auf Nachfrage bekommen.

§ 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG

Die Neuregelung führt dazu, dass Anlagenbetreiber Potenzialanalysen zur Nutzung der Abwärme der geplanten Anlage bereits im Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG durchzuführen haben und schafft eine Pflicht für neue, genehmigungsbedürftige Anlagen, Abwärme einzuspeisen.

§ 5 Abs. 2 Satz 2 BImSchG

Für Anlagen, die am ETS teilnehmen, sind nach § 5 Abs. 2 Satz 2 BImSchG zusätzliche verpflichtende Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz ausgeschlossen. Durch die Schaffung einer Ausnahme für Effizienzmaßnahmen zur Nutzung industrieller Abwärme, können auch die dem ETS unterliegenden Anlagen der Abwärmenutzungsverordnung unterworfen werden.⁴

Abwärmenutzungsverordnung

Die Rechtsgrundlage für die Verordnung basiert auf den § 7 Abs. 1 Nr. 2a des Bundesimmissionsschutzgesetzes. Die Maßnahme sollte zusammen mit der Streichung der Sperrklausel erfolgen.

Die Verordnung richtet sich an die Betreiber von bereits bestehenden Anlagen, die bereits eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erhalten haben. Diese werden verpflichtet, ein Abwärmenutzungskonzept zu erstellen. Dieses soll eine Auflistung aller technisch durchführbaren Maßnahmen zur internen und externen Nutzung von Abwärme unter Berücksichtigung der georäumlichen Gegebenheiten enthalten.

² Vorbild: Österreichisches Gesetz WERUG 2020: § 3 (1): Errichtung und die erhebliche Modernisierung; Genehmigung der Kosten-Nutzen-Analyse

³ Dekarbonisierung der Fernwärme durch Solarthermie und Wärmepumpen: Barrieren und Antriebsfaktoren unter: [progresse-at_case_study_herten_de.pdf](https://www.progresse.at/case_study_herten_de.pdf)

⁴ Für eine Umsetzung einer Abwärmenutzungsverordnung in Anknüpfung an § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG für Anlagen, die am ETS teilnehmen, zusätzliche verpflichtende Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz ausgeschlossen sind (sogenannte Sperrklausel, § 5 Abs. 2 S.2 BImSchG). Insofern wäre eine Änderung des BImSchG mit Streichung dieser Sperrklausel erforderlich, unter: https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/de_ca_2020_de.pdf; s. 196

Einkommensteuergesetz (EStG)

§ 35c

Steuerermäßigung für energetische Maßnahmen bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden

- (1) ¹Für energetische Maßnahmen an einem in der Europäischen Union oder dem Europäischen Wirtschaftsraum belegenen zu eigenen Wohnzwecken genutzten eigenen Gebäude (begünstigtes Objekt) ermäßigt sich auf Antrag die tarifliche Einkommensteuer, vermindert um die sonstigen Steuerermäßigungen, im Kalenderjahr des Abschlusses der energetischen Maßnahme und im nächsten Kalenderjahr um je 7 Prozent der Aufwendungen des Steuerpflichtigen, höchstens jedoch um je 14 000 Euro und im übernächsten Kalenderjahr um 6 Prozent der Aufwendungen des Steuerpflichtigen, höchstens jedoch um 12 000 Euro für das begünstigte Objekt. ²Voraussetzung ist, dass das begünstigte Objekt bei der Durchführung der energetischen Maßnahme älter als zehn Jahre ist; maßgebend hierfür ist der Beginn der Herstellung. ³Energetische Maßnahmen im Sinne des Satzes 1 sind:

1. Wärmedämmung von Wänden,
2. Wärmedämmung von Dachflächen,
3. Wärmedämmung von Geschossdecken,
4. Erneuerung der Fenster oder Außentüren,
5. Erneuerung oder Einbau einer Lüftungsanlage,
6. Erneuerung der Heizungsanlage,
7. Einbau von digitalen Systemen zur energetischen Betriebs- und Verbrauchsoptimierung, ~~und~~
8. Optimierung bestehender Heizungsanlagen, sofern diese älter als zwei Jahre sind: **und**

9. Umbaumaßnahmen im Zusammenhang mit der Umstellung auf leitungsgebundene Wärmeversorgung.

⁴Zu den Aufwendungen für energetische Maßnahmen gehören auch die Kosten für die Erteilung der Bescheinigung nach Satz 7 sowie die Kosten für Energieberater, die vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) als fachlich qualifiziert zum Förderprogramm „Energieberatung für Wohngebäude (Vor-Ort-Beratung, individueller Sanierungsfahrplan)“ zugelassen sind, wenn der Energieberater durch den Steuerpflichtigen mit der planerischen Begleitung oder Beaufsichtigung der energetischen Maßnahmen nach Satz 3 beauftragt worden ist; die tarifliche Einkommensteuer vermindert sich abweichend von Satz 1 um 50 Prozent der Aufwendungen für den Energieberater.

⁵Die Förderung kann für mehrere Einzelmaßnahmen an einem begünstigten Objekt in Anspruch genommen werden; je begünstigtes Objekt beträgt der Höchstbetrag der Steuerermäßigung 40 000 Euro. ⁶Voraussetzung für die Förderung ist, dass die jeweilige energetische Maßnahme von einem Fachunternehmen ausgeführt wurde und die Anforderungen aus der Rechtsverordnung nach Absatz 7 erfüllt sind. ⁷Die Steuerermäßigungen können nur in Anspruch genommen werden, wenn durch eine nach amtlich vorgeschriebenem Muster erstellte Bescheinigung des ausführenden Fachunternehmens nachgewiesen wird, dass die Voraussetzungen der Sätze 1 bis 3 und die Anforderungen aus der Rechtsverordnung nach Absatz 7 dem Grunde und der Höhe nach erfüllt sind.

- (2) ¹Die Steuerermäßigung nach Absatz 1 kann nur in Anspruch genommen werden, wenn der Steuerpflichtige das Gebäude im jeweiligen Kalenderjahr ausschließlich zu eigenen Wohnzwecken nutzt **oder für Gewerbezwecke selbst nutzt**. ²Eine Nutzung zu eigenen Wohnzwecken liegt auch vor, wenn Teile einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung anderen Personen unentgeltlich zu Wohnzwecken überlassen werden.

[...]

Begründung

Die Neuregelung führt zu einer steuerlichen Begünstigung von Umbaumaßnahmen, die vorgenommen werden, um eine Umstellung auf leitungsgebundene Wärme zu erreichen (Abs. 1 Nr. 9). Dies stellt die Umstellung auf Wärmeversorgung über Wärmenetze mit baulichen Maßnahmen zur Umstellung auf andere Heizungsanlagen gleich. Durch den Zusatz im Abs. 2 werden die steuerlichen Vorteile auch auf selbst genutzte Gewerbeimmobilien erstreckt. Dadurch gibt es insgesamt mehr Anreize für Umbaumaßnahmen; Das GEG schreibt einen Mindestanteil von 15 % bei Solarthermie (§ 36 GEG). Der Prozentsatz kann je nach Quelle erhöht werden.

Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG)

§ 14

Aufgaben der Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen

[...]

- (3) ¹Die Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen haben für ihr Netzgebiet in Zusammenarbeit mit den Betreibern von Fernwärme- und Fernkältesystemen mindestens alle vier Jahre das Potenzial der Fernwärme- und Fernkältesysteme für die Erbringung marktbezogener Maßnahmen nach § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 zu bewerten. ²**Hierzu gehören Maßnahmen zur Stützung des jeweils anderen Netzes, insbesondere zum systemdienlichen Einsatz von Großwärmepumpen und Wärmespeichern.** ³Dabei haben sie auch zu prüfen, ob die Nutzung des ermittelten Potenzials gegenüber anderen Lösungen unter Berücksichtigung der Zwecke des § 1 Absatz 1 vorzugswürdig wäre. ⁴**Die Ergebnisse der Bewertung sind der zuständigen Regulierungsbehörde vorzulegen.**

Begründung

Beim Einsatz von Großwärmepumpen entstehen oft sehr hohe Stromkosten. Durch die Regelung wird der Einsatz für die Lastenverschiebung von elektrischer Energie vereinfacht. Großwärmepumpen gelten als steuerbare Verbrauchseinrichtungen. Bis jetzt fehlt es aber an klaren Regelungen für einen systemdienlichen Einsatz der Wärmepumpen im Stromnetz. Dies kann aber attraktive Geschäftsmodelle für den Netzbetreiber bieten. Die überschüssige elektrische Energie kann dann für den Betrieb eingesetzt werden oder zu einem anderen Zeitpunkt bezogen werden, wenn nicht genug Strom produziert wird. Voraussetzung hierfür ist jedoch der Zugriff auf solchen steuerbaren Verbrauchseinrichtungen, wofür es an einem klaren rechtlichen Rahmen fehlt.

Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW)

§ 7c

Kommunale Wärmeplanung

- (1) ¹Die kommunale Wärmeplanung ist für Gemeinden ein wichtiger Prozess, um die Klimaschutzziele im Wärmebereich zu erreichen. ²Durch die kommunale Wärmeplanung entwickeln die Gemeinden eine Strategie zur Verwirklichung einer klimaneutralen Wärmeversorgung und tragen damit zur Erreichung des Ziels eines klimaneutralen Gebäudebestands bis zum Jahr 2040 bei.
- (2) ¹Kommunale Wärmepläne stellen für das gesamte Gebiet der jeweiligen Gemeinde räumlich aufgelöst
 1. die systematische und qualifizierte Erhebung des aktuellen Wärmebedarfs oder -verbrauchs und der daraus resultierenden Treibhausgasemissionen, einschließlich Informationen zu den vorhandenen Gebäudetypen und den Baualtersklassen, sowie die aktuelle Versorgungsstruktur (Bestandsanalyse),
 2. die in der Gemeinde vorhandenen Potenziale zur Senkung des Wärmebedarfs durch Steigerung der Gebäudeenergieeffizienz und zur klimaneutralen Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien sowie Abwärme und Kraft-Wärme-Kopplung (Potenzialanalyse), ~~und~~
 3. **potentielle Ausbaugebiete für bestehende Nah- und Fernwärmenetze und**
 4. ein klimaneutrales Szenario für das Jahr ~~2040~~**2035** mit Zwischenzielen für das Jahr ~~2030~~**2027** zur zukünftigen Entwicklung des Wärmebedarfs und einer flächendeckenden Darstellung der zur klimaneutralen Bedarfsdeckung geplanten Versorgungsstruktur dar. **Eine kostenvergleichende Betrachtung verschiedener Modelle zur klimaneutralen Deckung des Wärme- und Kältebedarfs durch fachliche Energieberater vor Ort soll den Kommunen zur Verfügung gestellt werden.**

²Hierauf aufbauend werden im kommunalen Wärmeplan mögliche Handlungsstrategien und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und damit einhergehend zur Reduzierung und klimaneutralen Deckung des Wärmeenergiebedarfs entwickelt. ³Es sind mindestens fünf Maßnahmen zu benennen, mit deren Umsetzung innerhalb der auf die Veröffentlichung folgenden fünf Jahre begonnen werden soll. ⁴Ein kommunaler Wärmeplan ist Grundlage für eine Verknüpfung der energetischen Gebäudesanierung mit einer klimaneutralen Wärmeversorgung im Rahmen der strategischen Planung der Wärmeversorgung einer Gemeinde und bildet die Grundlage für die Umsetzung.

Verordnung über die Umstellung auf gewerbliche Wärmelieferung für Mietwohnraum (WärmeLV)

§ 8

Kostenvergleich vor Umstellung auf Wärmelieferung

Beim Kostenvergleich nach § 556c Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sind für das Mietwohngebäude gegenüberzustellen

1. die Kosten der Eigenversorgung durch den Vermieter mit Wärme oder Warmwasser, die der Mieter bislang als Betriebskosten zu tragen hatte, und
2. die Kosten, die der Mieter zu tragen gehabt hätte, wenn er die den bisherigen Betriebskosten zugrunde liegende Wärmemenge im Wege der Wärmelieferung bezogen hätte.

§ 9

~~Ermittlung der Betriebskosten der Eigenversorgung~~(aufgehoben)

§ 10

~~Ermittlung der Kosten der Wärmelieferung~~(aufgehoben)

Begründung

§ 7c KSG BW

Das Klimaschutzgesetz des Landes Baden-Württemberg dient hier beispielhaft als Vorbild für die Ländergesetzgebung. Planungsrechtliche Vorgaben sind essentiell für die Wärmewende. Das planungsrechtliche Instrument für die verpflichtende Wärmeplanung (§ 7 Klimaschutzgesetz) wurde bis jetzt jedoch nur in Baden-Württemberg umgesetzt. Weitere Länder sollten dem Beispiel folgen und die Kommunen mit einem Berater-Netzwerk verbinden (in Baden-Württemberg übernimmt die Landesenergieagentur KEA Baden-Württemberg diese Aufgabe). Zusätzlich sollten Potenziale zum Ausbau von bestehenden Netzen berücksichtigt werden.

§§ 8–10 WärmeLV

Die Kostenneutralität, die in § 556c Abs. 1 Nr. 2 BGB zur Voraussetzung für eine Umstellung auf Fernwärme gemacht wird, wird durch die § 8-10 der WärmeLV genauer definiert. Die Neuregelung in §§ 8 und 9 WärmeLV bewirkt, dass zukünftig die zu erwartenden Kosten von Fernwärme der zu erwartenden Kosten der bestehenden Wärmeversorgung gegenüber gestellt werden. Aufgrund der steigenden CO₂-Bepreisung wird die Versorgung mit Öl- und Gasheizungen teurer, sodass Fernwärme konkurrenzfähig wird. §§ 9, 10 WärmeLV müssen in der Konsequenz entfallen.

- **Absenkung des Temperaturniveaus auf Niedrigtemperatur in den Wärmenetzen:** Durch die stufenweise Absenkung der Temperatur in den Wärmenetzen wird die Integration von dezentralen Wärmeerzeugern, Abwärmequellen und von Wärme aus erneuerbaren Quellen erleichtert. Durch Wärmepumpen an der Übergabestation kann das für den Verbrauch benötigte Temperaturniveau wieder erhöht werden.²⁰³
- **Netzzugangsberechtigung für Dritteinspeiser:innen:** Im Gegensatz zu Strom- und Gasnetzen haben Dritteinspeiser:innen im Falle von Wärmenetzen keine Netzzugangsberechtigung und keinen Anspruch auf Einspeisung.²⁰⁴ Dies führt dazu, dass mögliche Einspeiser:innen entlang der Wärmetrasse keine Durchleitungsberechtigung erhalten, selbst wenn eine Einspeisung möglich wäre. Es sollten geeignete rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, um dezentralen Einspeiser:innen die Einspeisung zu ermöglichen.
- **Ende der Schlechterstellung der Fernwärme:** Die bislang bestehende Schlechterstellung der (bereits vom EU-Emissionshandelssystem (ETS) erfassten) Fernwärme im Vergleich zu öl- und gasbasierten Einzelheizungen wird durch den steigenden CO₂-Preis auf fossile Brennstoffe aufgehoben.
- **Anpassung des § 556c BGB:** § 556c BGB und die Regelungen in der Wärmelieferverordnung (WärmeLV) erschweren bislang den Wechsel zur Fernwärme. So sind gemäß § 556c BGB und der konkretisierenden § 8 Nr. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 Nr. 1 WärmeLV die Wärmekosten der vorhergehenden drei Jahre den zukünftigen Kosten der Wärmelieferung gegenüberzustellen. Die zukünftigen Kosten dürfen die bisherigen nicht übersteigen. Hierdurch scheitern häufig ökologisch sinnvolle Wechsel.²⁰⁵ § 556c BGB sollte dahingehend geändert werden, dass nicht ein Vergleich zwischen früheren und zukünftigen Heizkosten vorgenommen wird, sondern zwischen den zukünftigen Heizkosten der bestehenden Heizung und Fernwärme. Die vorgeschlagene CO₂-Bepreisung führt nämlich zu steigenden Heizkosten bei Öl- und Gasheizungen, die bei einem Vergleich der vergangenen Kosten nicht berücksichtigt werden.

²⁰³ Ifeu, Wärmenetzsysteme 4.0; Endbericht – Kurzstudie zur Umsetzung der Maßnahme „Modellvorhaben erneuerbare Energien in hocheffizienten Niedertemperaturnetzen“, 2017.

²⁰⁴ Fricke, Kein Anspruch Dritter auf Zugang zu den Fernwärmenetzen, EHP 9/2009, S. 34 ff.; BT-Drs. 613/04, S. 78.

²⁰⁵ Recht energisch, Weg mit dem § 556c Abs. 1 Nr. 2 BGB! - Recht energisch.

III. Stromerzeugung am Gebäude

Der Strombedarf wird in den nächsten Jahren und Jahrzehnten stark ansteigen, weil die Energiegewinnung aus fossilen Brennstoffen an vielen Stellen durch Elektrifizierung ersetzt werden wird.²⁰⁶ Dies gilt insbesondere auch für den Gebäudesektor, in dem die Wärmeengewinnung überwiegend auf Wärmepumpen beruhen wird.²⁰⁷ Derzeit wird das Photovoltaikpotenzial auf Dachflächen, das auf 260 GW geschätzt wird, nur zu ca. 12 % genutzt.²⁰⁸ Auch bei Neubauten werden Dachflächen nur zu Anteilen zwischen rund 7 bis rund 49 % für PV genutzt.²⁰⁹

1. Photovoltaik-Pflicht auf Dächern

Das bislang ungenutzte Photovoltaikpotenzial bei neu errichteten Gebäuden kann durch eine Verpflichtung zur Errichtung einer PV-Anlage realisiert werden.²¹⁰ Diese Pflicht sollte auch durch das Mieten²¹¹ einer PV-Anlage erfüllt werden können. Dadurch entstehen Eigentümer:innen keine Kosten für die Anschaffung und Wartung einer solchen Anlage. Im Bestand sollte eine solche Pflicht in Anknüpfung an den Umbau oder die Erneuerung des Daches eingeführt werden. Dann lässt sich die Installation der PV-Anlage beim Umbau des Daches in die Planung einbeziehen. Darüber hinaus können sich im Falle eines Heizungsaustausches Synergieeffekte ergeben, wenn die Installation einer PV-Anlage gleichzeitig vorgenommen wird. Hier sollte im Rahmen der ohnehin in Anspruch zu nehmenden Klimaberatung (s. I. 2.) auch über die Optionen zur Installation einer PV-Anlage informiert werden.

Notwendige Regelungen

- **Pflicht zur Installation und Nutzung einer PV-Anlage → NORMIERT** 972

Der Bund²¹² führt im GEG eine Pflicht zur Anbringung und zur Nutzung von PV-Anlagen auf geeigneten Dächern ein, wenn ein Gebäude neu errichtet wird. Gleiches gilt für Bestandsgebäude, wenn das Dach eines Gebäudes umgebaut oder erneuert wird. Die Pflicht kann auch durch das Mieten einer PV-Anlage erfüllt werden. Die Pflicht entfällt, wenn das Dach bereits für eine Solarthermieanlage genutzt wird, öffentlich-rechtliche Pflichten entgegenstehen (z.B. Denkmalschutzrecht), technische Gründe entgegenstehen oder die An-

²⁰⁶ Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 55; Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland, S. 50.

²⁰⁷ Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland, S. 50.

²⁰⁸ Umweltbundesamt, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, S. 19.

²⁰⁹ Ebenda.

²¹⁰ Dafür auch Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland, S. 36.

²¹¹ Laut BGH sind entsprechende Verträge als Miet- und nicht Pachtverträge einzuordnen (BGH, Urt. v. 7.3.2018, Az. XII ZR 129/16).

²¹² Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes lässt sich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 (Energiewirtschaft) bzw. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) stützen (vgl. dazu ausführlich Umweltbundesamt, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, S. 40 ff.).

bringung der PV-Anlage im Einzelfall wirtschaftlich unzumutbar ist. Als Vorbild können bereits bestehende Regelungen der Länder dienen, etwa § 16 Abs. 2, 3 Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas (HmbKliSchG).²¹³

- **Beratung zur PV-Anlage im Rahmen der Klimaberatung bei geplantem Heizungsaustausch:** Im Falle eines Heizungsaustausches ist eine Klimaberatung in Anspruch zu nehmen (I. 2.). Im Rahmen dieser Beratung sollten auch die Optionen zur Installation und Nutzung einer PV-Anlage dargestellt und geprüft werden. Dies dürfte in vielen Fällen zu einer Entscheidung für die PV-Nutzung führen.

²¹³ Eine ähnliche Regelung gilt in Berlin ab 2023 für Gebäude mit einer Nutzungsfläche über 50 m² (§ 3 Solargesetz Berlin). Auch in Baden-Württemberg gilt ab 2022 eine Solarpflicht für neu errichtete Nicht-Wohngebäude und im Falle „grundlegender Sanierungen“ (§ 8a Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg). Ähnliche Regeln werden in anderen Bundesländern eingeführt.

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 2

Anwendungsbereich

(1) ¹Dieses Gesetz ist anzuwenden auf

1. Gebäude, soweit sie nach ihrer Zweckbestimmung unter Einsatz von Energie beheizt oder gekühlt werden, und
2. deren Anlagen und Einrichtungen der Heizungs-, Kühl-, Raumlufth- und Beleuchtungstechnik sowie der Warmwasserversorgung.

²Die §§ 91a bis 91e gelten abweichend von Satz 1 für sämtliche Gebäude.

³Der Energieeinsatz für Produktionsprozesse in Gebäuden ist nicht Gegenstand dieses Gesetzes.

(2) Mit Ausnahme der §§ 74 bis 78 **sowie der §§ 91a bis 91e** ist dieses Gesetz nicht anzuwenden auf

1. Betriebsgebäude, die überwiegend zur Aufzucht oder zur Haltung von Tieren genutzt werden,
2. Betriebsgebäude, soweit sie nach ihrem Verwendungszweck großflächig und lang anhaltend offen gehalten werden müssen,
3. unterirdische Bauten,
4. Unterglasanlagen und Kulturräume für Aufzucht, Vermehrung und Verkauf von Pflanzen,
5. Traglufthallen und Zelte,
6. Gebäude, die dazu bestimmt sind, wiederholt aufgestellt und zerlegt zu werden, und provisorische Gebäude mit einer geplanten Nutzungsdauer von bis zu zwei Jahren,
7. Gebäude, die dem Gottesdienst oder anderen religiösen Zwecken gewidmet sind,
8. Wohngebäude, die
 - a) für eine Nutzungsdauer von weniger als vier Monaten jährlich bestimmt sind oder
 - b) für eine begrenzte jährliche Nutzungsdauer bestimmt sind und deren zu erwartender Energieverbrauch für die begrenzte jährliche Nutzungsdauer weniger als 25 Prozent des zu erwartenden Energieverbrauchs bei ganzjähriger Nutzung beträgt, und
9. sonstige handwerkliche, landwirtschaftliche, gewerbliche, industrielle oder für öffentliche Zwecke genutzte Betriebsgebäude, die nach ihrer Zweckbestimmung
 - a) auf eine Raum-Solltemperatur von weniger als 12 Grad Celsius beheizt werden oder
 - b) jährlich weniger als vier Monate beheizt sowie jährlich weniger als zwei Monate gekühlt werden.

[...]

§ 3

Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes ist

[...]

28a. „öffentliches Gebäude“ ein Gebäude im Eigentum der öffentlichen Hand mit Ausnahme von Gebäuden, die sich im Eigentum solcher juristischer Personen, Personenvereinigungen oder Vermögensmassen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts befinden, die in Konkurrenz zu privaten Unternehmen stehen,

[...]

31a. „wesentliche Umbau- oder Renovierungsmaßnahmen“ solche, durch die

- a) die Gesamtkosten der Renovierung oder des Umbaus der Gebäudehülle oder der gebäudetechnischen Systeme 25 Prozent des Gebäudewerts – den Wert des Grundstücks, auf dem das Gebäude errichtet wurde, nicht mitgerechnet – übersteigen oder
- b) mehr als 25 Prozent der wärmeübertragenden Umfassungsfläche der Renovierung oder dem Umbau unterzogen werden,

31b. „wesentliche Umbauten des Daches“ Änderungen an der Dachfläche, bei denen die wasserführende Schicht durch Dachausbau, Dachaufstockung oder grundständige Dachsanierung erheblich erneuert wird.“

Teil 6a

Pflicht zum Betrieb einer Photovoltaikanlage

§ 91a

Pflicht zum Betrieb einer Photovoltaikanlage auf Gebäuden

- (1) ¹Die Eigentümer von Gebäuden haben sicherzustellen, dass eine Photovoltaikanlage auf der für deren Nutzung geeigneten Dachfläche betrieben wird, wenn
 1. die Errichtung des Gebäudes nach dem (Inkrafttreten des Gesetzes) beginnt oder
 2. nach dem (Inkrafttreten des Gesetzes) wesentliche Umbauten des Daches erfolgen.

²Sie können sich hierzu eines Dritten bedienen. ³Die Inbetriebnahme der Anlage hat unverzüglich ab Beginn der Nutzung des Gebäudes zu erfolgen; bei wesentlichen Umbauten des Daches, sobald die Umbaumaßnahme fertiggestellt ist und das Gebäude genutzt wird.
- (2) Ersatzweise kann zur Erfüllung der Pflicht gemäß Absatz 1 auch
 1. eine Photovoltaikanlage auf der Außenfläche des Gebäudes oder in dessen unmittelbarer räumlicher Umgebung oder
 2. eine solarthermische Anlage zur Wärmeerzeugung gemäß § 35 auf der hierfür geeigneten Dachfläche, auf der Außenfläche des Gebäudes oder in dessen unmittelbarer räumlicher Umgebungbetrieben werden und dieser Flächenanteil zur Erfüllung der Pflicht gemäß Absatz 1 angerechnet werden.
- (3) ¹Die Pflicht gemäß Absatz 1 entfällt, soweit
 1. ihrer Erfüllung andere öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen,
 2. ihre Erfüllung technisch unmöglich ist oder
 3. ihre Erfüllung wirtschaftlich unvertretbar ist.

²Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann den Eigentümer von der Pflicht gemäß Absatz 1 auf Antrag gemäß § 102 Absatz 1 Satz 1 GEG befreien.

§ 91b

Besondere Pflichten für öffentliche Gebäude

- (1) Bei öffentlichen Gebäude ist ergänzend zur Pflicht gemäß § 91a sicherzustellen, dass eine Photovoltaikanlage auf der gesamten für deren Nutzung geeigneten Dachfläche betrieben wird.
- (2) ¹Eigentümer öffentlicher Gebäude haben die Dachfläche bei wesentlichen Umbau- oder Renovierungsmaßnahmen, die nach dem 30.06.2022 beginnen, sofern erforderlich und statisch und technisch möglich, zum Betrieb einer Photovoltaikanlage zu ertüchtigen. ²§ 91a Absatz 3 gilt entsprechend.
- (3) ¹Die Eigentümer öffentlicher Gebäude haben bis spätestens zum 31. Dezember 2024 sicherzustellen, dass eine Photovoltaikanlage auf der gesamten für deren Nutzung geeigneten Dachfläche betrieben wird. ²§ 91a Absatz 1 Satz 2 sowie § 91a Absätze 2 und 3 gelten entsprechend.
- (4) Die Pflichten gemäß den Absätzen 2 und 3 gelten nicht für Dachflächen, auf denen bereits eine Dachbegrünung erfolgt ist oder eine solarthermische Anlage zur Wärmeerzeugung gemäß § 35 betrieben wird.

§ 91c

Pflicht zum Betrieb einer Photovoltaikanlage bei Parkplätzen

- (1) ¹Die Eigentümer von für die Installation und den Betrieb von Photovoltaikanlagen geeigneten Parkplätzen mit mehr als 50 Stellplätzen für Kraftfahrzeuge haben sicherzustellen, dass eine Photovoltaikanlage über der geeigneten Stellplatzfläche betrieben wird, wenn die Errichtung des Parkplatzes nach dem 30.06.2022 beginnt. ²Die Inbetriebnahme der Anlage hat unverzüglich ab Beginn der Nutzung des Parkplatzes zu erfolgen.
- (2) § 91a Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Nr. 1 und Absatz 3 gelten entsprechend.
- (3) Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann den Eigentümer von der Pflicht gemäß Absatz 1 auf Antrag aus städtebaulichen Gründen befreien.

§ 91d

Verordnungsermächtigungen

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festzulegen:

1. die Mindestanforderungen an eine zur Nutzung einer Photovoltaikanlage geeignete Dach- und Stellplatzfläche sowie an die zu betreibende Photovoltaikanlage;
2. in welchem Umfang die geeignete Dach- und Stellplatzfläche mindestens zum Betrieb einer Photovoltaikanlage genutzt werden muss;
3. die von der Pflichten gemäß § 91a und § 91b ausgenommenen Gebäude;
4. die Anforderungen an eine technische Unmöglichkeit gemäß § 91a Absatz 3 Nr. 2;
5. die Anforderungen an eine wirtschaftliche Unvertretbarkeit gemäß § 91a Absatz 3 Nr. 3; hierbei sind auch die durch den Betrieb der Photovoltaikanlage vermeidbaren Klimaschadenskosten zu berücksichtigen.

§ 91e Evaluation

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit evaluiert im Einvernehmen mit den zuständigen Ressorts bis zum 31. Dezember 2024 die Photovoltaikpflicht gemäß den §§ 91a bis § 91d, insbesondere, inwieweit hierdurch der Ausbau von und die Energieerzeugung durch Photovoltaikanlagen befördert wird.

§ 108 Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig

[...]

17a. entgegen § 91a bis 91c nicht sicherstellt, dass eine Photovoltaikanlage betrieben wird,

[...]

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit

Auf den Dächern deutscher Gebäude besteht ein erhebliches Potential für den Betrieb von Photovoltaikanlagen. Trotz bestehender Fördermöglichkeiten ist dieses bisher in großen Teilen noch ungenutzt. Ebenso besteht bei Parkplätzen – als versiegelte Flächen – die Möglichkeit zur zusätzlichen Nutzung für die solare Energieproduktion. Diese können dadurch im Sinne des Klimaschutzes genutzt werden.

Eine Photovoltaikanlage amortisiert sich grundsätzlich innerhalb einer gewissen Zeit und führt in der Regel auch zu einer Rendite. Dies gilt selbst bei kleineren Modulen.¹ Aufgrund vielfältiger Motive nehmen Eigentümer bzw. Bauherren jedoch häufig weiterhin von der Möglichkeit der Errichtung und des Betriebs einer Photovoltaikanlage Abstand. Es ist nicht zu erwarten, dass durch indirekte Anreize (insbesondere finanzielle Förderungen) ein hinreichender Ausbau von Photovoltaikanlagen erfolgt, um die dringend erforderliche Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien in Deutschland zu erreichen. Es bedarf daher einer gesetzlichen Pflicht zur Nutzung von Photovoltaikanlagen, die auch für Private gelten soll. Der öffentlichen Hand soll dabei eine weitgehende Vorbildfunktion zukommen, weshalb für öffentliche Gebäude eine erweiterte Photovoltaikpflicht eingeführt werden soll.

Einige Bundesländer haben bereits entsprechende gesetzliche Pflichten geschaffen, insbesondere Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg. Auch etwa im US-amerikanischen Bundesstaat Kalifornien gilt ab 2020 eine Photovoltaikpflicht.² Die bundeseinheitliche Regelung dient neben der klimapolitischen Zielsetzung auch der Wettbewerbsgleichheit zwischen Bauherren im Bundesgebiet.

Implementiert werden soll die Photovoltaikpflicht in das Gebäudeenergiegesetz (GEG). Dieses verpflichtet in § 10 Absatz 2 Nr. 3 i. V. m. §§ 34 ff. GEG Bauherren dazu, dass der Wärme- und Kältebedarf des Gebäudes zumindest anteilig durch die Nutzung erneuerbarer Energien gedeckt wird. Dabei bestehen mehrere (fakultative) Erfüllungsoptionen; u. a. kann der Pflicht durch die Nutzung einer gebäudeeigenen Photovol-

¹ Fraunhofer ISE, Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland, S. 22; abrufbar unter <https://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/aktuelle-fakten-zur-photovoltaik-in-deutschland.html>.

² Pöter/Gemmer, IR 2019, 98.

taikanlage nachgekommen werden (§ 36 Satz 2 GEG). Die Photovoltaikpflicht geht über diese Regelungen hinaus, da hierdurch das Betreiben einer Anlage obligatorisch wird. Zudem verfolgt sie eine weitergehende Zielrichtung, indem nicht nur eine (teilweise) Eigenversorgung des Gebäudes, sondern auch eine Stromproduktion zur Netzeinspeisung bezweckt wird.

Gesetzgebungskompetenz

Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Einführung der Photovoltaikpflicht. Diese ist Gegenstand des Rechts der Wirtschaft gemäß Art. 74 Absatz 1 Nr. 11 GG in Gestalt der Energiewirtschaft sowie der Luftreinhaltung gemäß Art. 74 Absatz 1 Nr. 24 GG. Das Recht der Energiewirtschaft i. S. d. Art. 74 Absatz 1 Nr. 11 GG ist weit zu verstehen und ermächtigt den Bund zur Regelung der Erzeugung und Verteilung von Energie aus sämtlichen denkbaren Trägern mit Ausnahme der Kernenergie (vgl. Art. 73 Absatz 1 Nr. 14 GG).³ Da die Photovoltaikpflicht die Erzeugung von Energie aus solarer Strahlung betrifft, fällt sie unter diesen Kompetenztitel. Der Kompetenztitel der Luftreinhaltung (Art. 74 Absatz 1 Nr. 24 GG) erfasst auch den Schutz vor Luftverunreinigungen sowie die Bundeszuständigkeit für den Klimaschutz.⁴ Die Pflicht dient der verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien und damit dem Klimaschutz, sodass sie auch auf diesen Titel gestützt werden kann.

Vereinbarkeit mit Grundrechten

1. Gebäude und Parkplätze privater Eigentümer

Die Photovoltaikpflicht stellt einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Gebäudeeigentümer in Form einer Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. d. Art. 14 Absatz 1 Satz 2 GG dar. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ist eine generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum geschützt werden.⁵ Durch die Photovoltaikpflicht wird abstrakt und generell eine Betriebspflicht für Gebäudeeigentümer vorgeschrieben. Es handelt sich nicht um eine Enteignung i. S. d. Art. 14 Absatz 3 GG. Eine Enteignung erfordert eine vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Absatz 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben.⁶ Die Eigentumsfreiheit in Gestalt der Baufreiheit wird jedoch nicht entzogen, sondern nur die Ausübung der Baufreiheit geregelt, für die die Photovoltaikpflicht erfüllt werden muss.

Die Photovoltaikpflicht ist verhältnismäßig. Der Schutz des Klimas ist ein legitimes Ziel. Die Photovoltaikpflicht ist auch geeignet, erforderlich und angemessen. Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung der Eigentumsfreiheit durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen einen Gestaltungsspielraum. Dieser ist umso größer, je größer der soziale Bezug des Eigentumsobjekt ist.⁷ Grundstücke haben einen besonderen sozialen Bezug und soziale Funktion, da sie unvermehrbar und unentbehrlich sind und daher mit beweglichen Sachen nicht gleichgesetzt werden können.⁸

Der Schutz des Klimas ist ein legitimes Ziel. Er dient der Verwirklichung der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG.

Die Photovoltaikpflicht ist geeignet zur Verwirklichung dieses Ziels. Sie fördert die Produktion und damit die Nutzung erneuerbarer Energien, wodurch die Nutzung der klimaschädlichen fossilen Energie verringert werden kann.

Sie ist erforderlich. Es bestehen keine weniger belastenden, gleich geeigneten Mittel zur Verwirklichung des bezweckten Klimaschutzes. Indirekte Maßnahmen zur Förderung des Ausbaus von Photovoltaikanlagen haben sich als nicht hinreichend effektiv erwiesen. Weitergehende finanzielle Anreize durch Fördermittel sowie Informationsangebote können keine vergleichbare Steigerung des Solarausbaus gewährleisten.

³ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 74, Rn. 89; Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 74, Rn. 51.

⁴ Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl., 2020, Art. 74, Rn. 69; Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 74, Rn. 119.

⁵ BVerfGE 110, 1 (24 f.)

⁶ BVerfGE 143, 246 (333).

⁷ St. Rspr., etwa BVerfGE 100, 226 (241).

⁸ BVerfGE 21, 73 (82 f.).

Die Photovoltaikpflicht ist auch angemessen. Sie steht nicht außer Verhältnis zum angestrebten Ziel. Dem Gesetzgeber kommt angesichts der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Absatz 2 GG) ein weiter Ausgestaltungsspielraum zu. Die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG enthält hochrangige Gemeinwohlbelange, die den Auftrag des Art. 14 Absatz 2 GG verstärken und das grundrechtlich geschützte Interesse des Eigentümers, in der privatnützigen Verwendung seines Grundstücks nicht beschränkt zu werden, überwiegen können.⁹ Dabei ist in besonderem Maße zu berücksichtigen, dass es zum Schutze der Freiheitsrechte künftiger Generationen einer schnellen und erheblichen Reduzierung des CO₂-Ausstoßes bedarf (BVerfG, Urteil v. 24.03.2021, Az.: 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20). Es bestehen keine unzumutbaren Belastungen für Eigentümer durch die Photovoltaikpflicht. Bei Neubauten kann im Rahmen der Planung des Bauvorhabens die Pflicht zum Betrieb der Photovoltaikanlage berücksichtigt werden. Die Kosten für die Anschaffung, Installation und den Betrieb der Anlage können durch die Erträge aus der Stromproduktion in der Regel amortisiert werden. Regelmäßig kann auch eine Rendite erzielt werden. Gleiches gilt bei der Errichtung neuer Parkplätze. Außerdem besteht gemäß § 91a Absatz 1 Satz 2 die Option, sich eines Dritten zur Erfüllung der Pflicht bedienen zu können, was insbesondere in Form einer Miete der PV-Anlage möglich ist. Hierdurch entstehen keine anfänglichen, ggf. besonders belastenden Investitionskosten für Gebäudeeigentümer. Es stehen zudem flexible Optionen zur Erfüllung der Betriebspflicht zur Verfügung (§ 91a Absatz 2). In § 91a Absatz 3 Satz 1 sind des Weiteren Ausnahmetatbestände geregelt. Insbesondere entfällt die Pflicht dann, wenn ihre Erfüllung wirtschaftlich unvertretbar ist. Gemäß § 91a Absatz 2 Satz 2 i. V. m. § 102 Absatz 1 Satz 1 besteht darüber hinaus die Möglichkeit zur Erteilung einer Befreiung wegen unzumutbarer Härten im Einzelfall.

Bestandsgebäude werden von der Pflicht grundsätzlich nicht erfasst. Hier wäre es u.U. unzumutbar, Eigentümer bereits errichteter Gebäude, die die Vermögensdispositionen für die Gebäudeerrichtung bereits vorab kalkuliert und getätigt haben, mit einer Betriebspflicht zu belasten. Dies gilt jedoch nicht bei wesentlichen Umbauten des Daches, die daher die Photovoltaikpflicht auslösen. Hier werden bereits Aufwendungen für die Umbaumaßnahmen getätigt, bei deren Kalkulation und Planung auch die Photovoltaikpflicht berücksichtigt werden kann. Zudem können häufig Baustellengeräte und -einrichtungen für die Installation einer Photovoltaikanlage verwendet werden. Eine Verpflichtung ist für Eigentümer daher zumutbar.

2. Öffentliche Gebäude

Die öffentliche Hand ist nicht Grundrechtsträger der Eigentumsfreiheit. Dies gilt selbst dann, wenn sie keine öffentlichen Aufgaben ausübt. Art. 14 GG schützt nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater.¹⁰ Eine weitergehende Photovoltaikpflicht für öffentliche Gebäude (§ 91b) ist daher verfassungsrechtlich unbedenklich. Sie ist auch zweckmäßig, da der öffentlichen Hand eine Vorbildfunktion zukommen soll. Ebenso ist sie fiskalisch sinnvoll, da Photovoltaikanlagen in der Regel gewinnbringend sind. Nicht zweckmäßig ist es indes, die erweiterte Photovoltaikpflicht Rechtsträgern aufzuerlegen, die in Konkurrenz zu privaten Unternehmen stehen (z. B. Sparkassen). Hierdurch könnten diese u.U. Wettbewerbsnachteile erleiden. Sie werden daher von der Pflicht ausgenommen (vgl. § 3 Absatz 1 Nr. 28a).

Vereinbarkeit mit europäischem Unionsrecht

Die Photovoltaikpflicht ist mit europäischem Unionsrecht vereinbar. Diese kann zwar den Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) berühren, da auch europäische Unternehmen von der Pflicht erfasst werden. Es dürfte jedoch kein Eingriff vorliegen, da es sich um eine unterschiedlos wirkende Maßnahme handelt.

Im Übrigen wäre ein Eingriff gerechtfertigt. Maßnahmen des Klimaschutzes sind gemäß Art. 191 Absatz 1 AEUV als zwingender Grund des Allgemeininteresses anerkannt. Zudem fördert die Union gemäß Art. 194 Absatz 1 lit. c) AEUV die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen. Die Photovoltaikpflicht ist auch verhältnismäßig. Der Schutz des Klimas stellt ein legitimes Ziel dar. Die Pflicht ist zur Verwirklichung dieses Zieles geeignet, erforderlich und angemessen.

⁹ BVerfGE 102, 1 (18).

¹⁰ BVerfGE 61, 82 (108 f.).

§ 91a GEG

§ 91a bildet den Kern der Photovoltaikpflicht, die grundsätzlich für sämtliche Gebäude gilt. Nach der Streichung des § 91 a.F. kann die Photovoltaikpflicht hier verortet werden.

Die Überwachung und der Vollzug der Pflicht richten sich nach den allgemeinen Regelungen der §§ 92 ff. GEG. Als Nachweis zur Erfüllung der Pflicht dient die Erfüllungserklärung gemäß § 92 GEG. Es ist zweckmäßig, Gebäudeeigentümer nicht mit weiteren, gesonderten Nachweispflichten zu belasten. Vorsätzliche oder leichtfertige Verstöße gegen die Photovoltaikpflicht sind bußgeldbewehrt (§ 108 Absatz 1 Nr. 17a).

§ 91a Abs. 1

Adressaten der Pflicht sind die Eigentümer von Gebäuden. Sollten Eigentümer und Bauherr personenverschieden sein, kann und muss Ersterer auf den Bauherren einwirken („haben sicherzustellen“). Die Pflicht stellt auf das Eigentum an Gebäuden und nicht an Grundstücken ab, um bei Erbbaurechten an Gebäuden sachgerechte Ergebnisse zu erzielen. Die Pflichtigen werden nur zum Betrieb der Photovoltaikanlage verpflichtet, da diese entscheidend für die von der Gesetzesänderung beabsichtigte Erhöhung der solaren Stromerzeugung ist. Die Errichtung bzw. Installation der Photovoltaikanlage ist eine für den Betrieb notwendige Maßnahme, sodass es keiner gesonderten gesetzlichen Pflicht hierzu bedarf. Es werden grundsätzlich alle Gebäude erfasst, unabhängig von ihrem Nutzungszweck, um eine weitgehende Durchsetzung der Pflicht zu gewährleisten. Die Pflicht gilt damit auch für Nichtwohngebäude. Gemäß § 2 bestimmt sich der Anwendungsbereich dieses Gesetzes nach den Erfordernissen einer Energieerzeugung für die Eigenversorgung von Gebäuden, die geheizt oder gekühlt werden müssen. Die Photovoltaikpflicht soll indes (grundsätzlich) sämtliche nutzbaren Gebäudedachflächen erfassen und auch der Stromproduktion zur Netzeinspeisung dienen. In § 2 Absatz 1 wird daher durch einen neuen Satz 3 bestimmt, dass die §§ 91a bis 91e auf sämtliche Gebäude (grundsätzlich) Anwendung finden. Entsprechend wird auch in § 2 Absatz 2 aufgenommen, dass die dortigen Ausnahmen für die Photovoltaikpflicht nicht gelten. Gemäß § 91d Nr. 3 können im Wege einer Rechtsverordnung Ausnahmen festgelegt werden.

Die Pflicht entsteht durch die Errichtung eines neuen Gebäudes oder durch wesentliche Umbauten des Daches von Bestandsgebäuden. Letzteres wird in § 3 Absatz 1 Nr. 31b legaldefiniert. Maßgeblich ist die tatsächliche Durchführung der Errichtung bzw. des wesentlichen Dachumbaus. Der Zeitpunkt der Beantragung der Baugenehmigung ist aufgrund der unterschiedlichen Genehmigungserfordernisse in den Ländern unbeachtlich.

Die Eigentümer können sich zur Erfüllung der Pflicht eines Dritten bedienen. Insbesondere kann die PV-Anlage gemietet werden, sodass keine Investitionskosten für die Photovoltaikanlage entstehen.

Die Inbetriebnahme hat unverzüglich ab Beginn der Nutzung des neuen Gebäudes zu erfolgen. Erfasst wird auch eine nur teilweise Nutzung, etwa bei einer noch erforderlichen Fertigstellung von übrigen Gebäudeteilen. Bei wesentlichen Umbauten des Daches von Bestandsgebäuden ist kumulativ eine Fertigstellung der Umbaumaßnahme sowie eine Nutzung des Gebäudes erforderlich. Um Umgehungsgestaltungen zu vermeiden, ist eine Fertigstellung bereits dann anzunehmen, wenn erkennbar ist, dass die Umbaumaßnahme im Wesentlichen abgeschlossen ist und die übrigen Arbeiten in absehbarer Zeit nicht mehr ausgeführt werden sollen. Wird das Gebäude nach Fertigstellung der Umbaumaßnahme nicht sofort wieder ganz oder teilweise genutzt, ist die Pflicht erst ab Wiederaufnahme der (ggf. teilweisen) Nutzung zu erfüllen.

Bei vermieteten Gebäuden können Vermieter Mieter u.U. an den Kosten für die Installation und den Betrieb einer Photovoltaikanlage beteiligen. Die Installation einer Photovoltaikanlage kann eine energetische Modernisierung i. S. d. § 555b Nr. 1 BGB darstellen, die den Vermieter zu einer Mieterhöhung gemäß § 559 BGB berechtigt. Voraussetzung ist jedoch, dass die Anlage zu einer nachhaltigen Einsparung von Endenergie in Bezug auf die Mietsache führt. Der erzeugte Strom muss daher z. B. als „Allgemeinstrom“ der Beleuchtung der Flure oder Waschkeller, etc. dienen. Wird er vollständig in das Netz eingespeist, rechtfertigt die Anlageninstallation keine Mieterhöhung.

Aufwendungen für den Betrieb einer Photovoltaikanlage können u.U. gemäß § 556 Absatz 1 Satz 2 BGB i. V. m. der Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (BetrKV) auf Mieter umgelegt werden. Hierzu gehören etwa Wartungskosten. Nicht als Betriebskosten umlagefähig sind indes gemäß § 1 Absatz 2 BetrKV Verwaltungskosten sowie Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten. Insbesondere Reparaturkosten sind daher nicht von Mietern zu tragen.

§ 91a Abs. 2

Absatz 2 enthält eine Erfüllungsoption für den Pflichtigen. Durch die Regelung in Nummer 1 soll der Eigentümer flexibel entscheiden können, ob er die Photovoltaikpflicht an einer anderen Stelle erfüllt; diese muss aber zumindest in der unmittelbaren räumlichen Umgebung des Gebäudes belegen sein. Nummer 2 soll dem Eigentümer ein Wahlrecht einräumen, die Photovoltaikpflicht ersatzweise ganz oder teilweise durch den Betrieb einer solarthermischen Anlage zur Wärmeerzeugung zu erfüllen.

§ 91a Abs. 3

Absatz 3 Satz 1 enthält abschließende Ausnahmetatbestände. Die Pflicht gemäß Absatz 1 entfällt daher kraft Gesetzes, sodass es keiner behördlichen Genehmigung bedarf. Dass der Ausnahmetatbestand erfüllt ist, liegt damit im Verantwortungsbereich des Pflichtigen. Die Ausnahmen sind eng auszulegen. Erfasst ein Ausnahmetatbestand nur einen Teil der Dachfläche, entfällt die Verpflichtung nicht hinsichtlich der übrigen Dachfläche („soweit“).

Nummer 1 soll vermeiden, dass die Photovoltaikpflicht mit anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften kollidiert. Diese sind insbesondere solche des Denkmalschutzrechtes. Soweit die denkmalschutzrechtliche Genehmigung für die Installation der Anlage nicht erteilt wird, entfällt die Betriebspflicht. Unter Umständen stehen auch Festsetzungen eines Bebauungsplans der Installation entgegen. Ebenso können sicherheitsrechtliche Aspekte die Pflichterfüllung verbieten. Möglich ist dies etwa bei Photovoltaikanlagen in der Nähe von Flughäfen oder Autobahnen aufgrund der Blendungswirkung, die durch den Spiegelungseffekt der Module der Anlagen ausgelöst wird.

Der Ausnahmetatbestand gemäß Nummer 2 erfasst Fälle der technischen Unmöglichkeit der Pflichterfüllung. Es sind sämtliche vernünftigen und zumutbaren Möglichkeiten auszuschöpfen, um eine technische Realisierung der Installation und des Betriebs einer Anlage zu erreichen. Der Betrieb einer Photovoltaikanlage ist insbesondere dann technisch unmöglich, wenn keine ausreichende Dachfläche zur Verfügung steht, die einen Betrieb der Anlage ermöglicht. Die Ausnahme wird durch Rechtsverordnung gemäß § 91d Nr. 5 konkretisiert.

Gemäß Nummer 3 entfällt die Pflicht auch, soweit deren Erfüllung wirtschaftlich unvertretbar ist. Dies ist etwa dann der Fall, wenn aufgrund der Dachausrichtung nach Norden nicht zu erwarten ist, dass die Investitionskosten der Photovoltaikanlage binnen angemessener Zeit amortisiert werden können. Der Eigentümer hat jedoch sicherzustellen, dass – sofern möglich – die Dachfläche geeignet ist, die Kosten der Anlage zu amortisieren. Erfolgt die Gebäudeerrichtung oder der Dachumbau bewusst in einer Weise, um die Photovoltaikpflicht zu umgehen, wird der Pflichtige von dieser nicht frei. Die Anforderungen an eine wirtschaftliche Unvertretbarkeit werden durch Rechtsverordnung gemäß § 91d Nr. 6 festgelegt. Dabei sind auch die durch den Betrieb der Photovoltaikanlage vermeidbaren Klimaschadenskosten für die Allgemeinheit zu berücksichtigen.

Absatz 3 Satz 2 enthält einen deklaratorischen Verweis auf die Befreiungsmöglichkeit bei unbilligen Härten gemäß § 102 Absatz 1 Satz 1. Dieser Befreiungstatbestand ist restriktiv auszulegen und soll nur seltene Ausnahmefälle erfassen, in denen eine unzumutbare Beeinträchtigung der Eigentumsfreiheit vorliegt. Es erfolgt bewusst kein Verweis auf § 102 Absatz 1 Satz 2, da durch Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 bereits eine abschließende Ausnahme für Fälle einer wirtschaftlichen Unvertretbarkeit der Pflichterfüllung getroffen wurde.

§ 91b GEG

Gemäß § 4 Absatz 1 dieses Gesetzes kommt Nichtwohngebäuden, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden und von einer Behörde genutzt werden, eine Vorbildfunktion zu. Die Regelung in § 91a geht darüber hinaus und erstreckt die Vorbildfunktion auf sämtliche öffentliche Gebäude, unabhängig von der Art der Gebäudenutzung.

Der Begriff des öffentlichen Gebäudes wird in § 3 Absatz 1 Nr. 28a legaldefiniert. Erfasst werden grundsätzlich sämtliche Gebäude im Eigentum der öffentlichen Hand. Ausgenommen von der Pflicht sind jedoch Gebäude, die sich im Eigentum solcher juristischer Personen, Personenvereinigungen oder Vermögensmassen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts befinden, die in Konkurrenz zu privaten Unternehmen stehen. Es wäre unbillig, diese Eigentümer – die sich dem freien Wettbewerb stellen müssen – durch die erweiterte Photovoltaikpflicht zu belasten, da ihnen Wettbewerbsnachteile drohen könnten. Diese Ausnahme gilt etwa für kommunale Stadtwerke, die im Wettbewerb zu anderen Anbietern stehen, oder für Sparkassen.

§ 91b Abs. 1 GEG

Absatz 1 enthält eine Erweiterung der Pflicht gemäß § 91a dergestalt, dass bei öffentlichen Gebäuden eine Photovoltaikanlage auf der gesamten geeigneten Dachfläche betrieben werden muss. Im Übrigen gelten die Regelungen des § 91a. Die Pflicht wird daher ebenfalls bei Neubauten oder wesentlichen Umbauten des Daches ausgelöst. Sie beginnt zum selben Zeitpunkt wie die Pflicht bei nicht-öffentlichen Gebäuden; auch bestehen dieselben Anrechnungsmöglichkeiten und Ausnahmetatbestände.

§ 91b Abs. 2 GEG

Eigentümer öffentlicher Gebäude werden zudem verpflichtet, die Dachfläche bei wesentlichen Umbau- oder Renovierungsmaßnahmen am übrigen Gebäude zum Betrieb einer Photovoltaikanlage zu ertüchtigen. Der Begriff der wesentlichen Umbau- oder Renovierungsmaßnahme wird in § 3 Absatz 1 Nr. 31a legaldefiniert. Die Pflicht gilt nur dann, soweit die Ertüchtigung notwendig ist, um den Betrieb einer Photovoltaikanlage zu ermöglichen („sofern erforderlich“) und soweit dies statisch und technisch realisierbar ist. Die Ausnahmetatbestände gemäß § 91a Absatz 4 gelten entsprechend, sodass die Pflicht insbesondere dann entfällt, wenn die Ertüchtigung unvermeidbare wirtschaftliche Kosten verursachen würde (§ 91a Absatz 4 Satz 1 Nr. 3 entsprechend). Konkretisiert wird diese Ausnahme durch Rechtsverordnung gemäß § 91d.

§ 91b Abs. 3 GEG

Aufgrund der angestrebten weitgehenden Vorbildfunktion der öffentlichen Hand haben Eigentümer öffentlicher Gebäude bis spätestens zum 31. Dezember 2024 sicherzustellen, dass auf der gesamten für deren Nutzung geeigneten Dachfläche eine Photovoltaikanlage betrieben wird. Die Pflicht gilt daher für sämtliche Bestandsgebäude. Satz 2 bestimmt, dass Eigentümer sich auch zur Erfüllung dieser Pflicht eines Dritten bedienen können, also insbesondere eine Miete der PV-Anlage zulässig ist (§ 91 Absatz 1 Satz 2 entsprechend). Zudem sind auch die Anrechnungsoptionen gemäß § 91 Absätze 2 und 3 sowie die Ausnahmetatbestände gemäß § 91 Absatz 4 entsprechend anwendbar, um unzumutbare Belastungen zu vermeiden.

§ 91b Abs. 4 GEG

Durch Absatz 4 wird vermieden, dass Dachbegrünungen und der Betrieb solarthermischer Anlagen durch die weitgehenden Photovoltaikpflichten gemäß den Absätzen 2 und 3 verunmöglicht werden. Es besteht daher nicht nur eine Anrechnungsmöglichkeit, sondern die Pflicht entsteht bereits nicht, soweit eine Dachbegrünung auf der Dachfläche erfolgt ist oder dort eine solarthermische Anlage betrieben wird.

§ 91c GEG

Bei Parkplätzen besteht ein in der Regel ungenutztes Potential zur Nutzung der versiegelten Fläche für die solare Energieerzeugung. Dieses Potential soll durch die Einführung einer Photovoltaikpflicht auf Parkplätzen realisiert werden. Zudem wird der Parkplatz durch die zur Pflichterfüllung notwendige Überdachung für dessen Nutzer attraktiver. Sind Ladesäulen für Elektrofahrzeuge auf dem Parkplatz vorhanden, kann der produzierte Strom zum Direktverbrauch abgeführt werden.

§ 91c Abs. 1 GEG

Auch die Photovoltaikpflicht bei Parkplätzen richtet sich an den Eigentümer. Sie wird ausgelöst bei Parkplätzen mit mehr als 50 Stellplätzen für Kraftfahrzeuge, sofern die Errichtung des Parkplatzes nach dem 30.06.2022 beginnt. Kraftfahrzeuge sind solche i. S. d. Straßenverkehrsgesetzes (StVG). Erfasst werden sämtliche Parkplätze, unabhängig davon, ob diese dem öffentlichen Verkehr oder der privaten Nutzung gewidmet sind. Die Pflicht gilt daher etwa auch für Parkplätze, die nur für die Kunden einer bestimmten Einrichtung bestimmt sind (z. B. eines Stadions oder Freizeitparks). Die Inbetriebnahme der Anlage hat unverzüglich ab dem Beginn der Nutzung des Parkplatzes zu erfolgen.

§ 91c Abs. 2 GEG

Absatz 2 bestimmt, dass die Photovoltaikpflicht bei Parkplätzen durch Dritte erfüllt werden kann (§ 91a Absatz 1 Satz 2 entsprechend). Der Pflicht kann in entsprechender Anwendung des § 91a Absatz 2 Nr. 1 auch auf Flächen in der unmittelbaren räumlichen Umgebung des Parkplatzes nachgekommen werden. Ferner sind die Ausnahmetatbestände gemäß § 91a Absatz 4 entsprechend anwendbar, um unbillige Härten zu vermeiden.

§ 91c Abs. 3 GEG

Städtebauliche Gründe können der Errichtung von Dachflächen über Parkplätzen, die zum Betrieb von Photovoltaikanlagen notwendig ist, entgegenstehen. Die nach Landesrecht zuständigen Behörden können daher den Eigentümer – auf dessen Antrag hin – von seiner Pflicht gemäß Absatz 1 aus städtebaulichen Gründen befreien.

§ 91d GEG

Aufgrund der dynamischen Entwicklung der Prognosen hinsichtlich des Klimawandels, möglichen Veränderungen in der Immobilienwirtschaft sowie dem weiter zu erwartenden technischen Fortschritt bei der Nutzung der solaren Energie besteht ein Bedürfnis, dass Anforderungen und Regelungen zur Ausgestaltung der Photovoltaikpflicht schnell modifiziert werden können. § 91d enthält daher eine weitgehende Verordnungsermächtigung, aufgrund derer die Photovoltaikpflicht durch Rechtsverordnung konkretisiert wird. Insbesondere werden in einer solchen die Mindestanforderungen an eine geeignete Dach- und Stellplatzfläche sowie an die zu betreibende Photovoltaikanlage festgelegt, wie etwa deren Ausrichtung und die maximal zulässige Verschattung. Ebenso wird der Umfang der geeigneten Dach- und Stellplatzfläche festgelegt, die mindestens zum Betrieb der Anlage zu nutzen ist. Insbesondere kleinere Gebäude, bei denen der Betrieb einer Photovoltaikanlage generell oder typischerweise unwirtschaftlich ist, sollen gemäß § 91c Nr. 3 von der Betriebspflicht ausgenommen werden. Ferner sollen Gebäude ausgenommen werden, bei denen eine Photovoltaikanlage nicht betrieben werden kann (z. B. unterirdische Bauten) oder bei denen der Nutzungszweck des Gebäudes dem Anlagenbetrieb entgegensteht (z. B. Gewächshäuser zur Pflanzenaufzucht).

§ 91e GEG

Die bundesweite Photovoltaikpflicht soll umfassend evaluiert werden. Insbesondere soll evaluiert werden, ob sie weiter auszuweiten oder einzuschränken ist.

2. Mieterstrom weiter fördern

Die Versorgung der Mieter:innen mit am Gebäude erzeugten Strom war bislang wenig attraktiv. Es entfallen zwar einige Bestandteile des Strompreises wie das Netzentgelt, netzseitige Umlagen und die Stromsteuer. Die volle EEG-Umlage muss jedoch gezahlt werden, weil der Strombezug als Stromlieferung gewertet wird.²¹⁴ Insbesondere entstehen höhere Kosten für die Abrechnung, zusätzliche Zähler und Akquise. Aus diesem Grund wurde Mieterstrom mit dem Mieterstromzuschlag gefördert. Dennoch blieb der Ausbau von Mieterstromanlagen hinter den Erwartungen zurück.²¹⁵ Die mit der Umstellung auf Mieterstrom entstehenden Transaktionskosten führten dazu, dass die Einspeisung des erzeugten Stroms ins Netz sich als attraktiver darstellte.²¹⁶ Durch den Mieterstromzuschlag konnte dies nicht ausgeglichen werden.²¹⁷ Im EEG 2021 wurden nun Verbesserungen implementiert: Der Mieterstromzuschlag ist nun unabhängig von der Einspeisevergütung. Er wird auch gezahlt, wenn die Vermieter:in als Eigentümer:in die Verwaltungstätigkeiten einem energiewirtschaftlich erfahrenen Dritten überträgt (Lieferkettenmodell). Auch ist es Vermieter:innen nun möglich, das Quartier zu beliefern, sofern das öffentliche Netz nicht genutzt wird.²¹⁸ Ferner sollen steuerliche Risiken für Vermieter:innen durch einen drohenden Verlust der gewerbesteuerlichen Privilegierung gemäß § 9 Nr. 1 Satz 2 GewStG²¹⁹ beseitigt werden. Umgesetzt werden soll dies durch das Fondsstandortgesetz, das der Bundestag am 22.04.2021 verabschiedet hat.²²⁰

Notwendige Regelungen

- Mieterstrom soll weiter gefördert werden.

²¹⁴ Bundesnetzagentur, Mieterstrom, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Verbraucher/Vertragsarten/Mieterstrom/Mieterstrom_node.html.

²¹⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Mieterstrombericht nach § 99 Erneuerbare-Energien-Gesetz 2017, S. 4.

²¹⁶ Ebenda, S. 5.

²¹⁷ Ebenda.

²¹⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Was ist eigentlich Mieterstrom?, <https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2021/01/Meldung/direkt-erklaert.html>.

²¹⁹ Dazu etwa Büchl-Winter/Kirch, Förderung von Mieterstrommodellen - Teil 2 Änderung des Körperschaftssteuergesetzes für Wohnungsgenossenschaften, S. 2.

²²⁰ Durch Neufassung der § 9 Nr. 1 Sätze 3 und 4 GewStG; siehe BT-Drs. 9/27631. Die Zustimmung des Bundesrats steht noch aus.

IV. Klimaneutralität im Neubau

Im Jahr 2019 wurden über 260.000 neue Häuser gebaut.²²¹ Neubauten sind derzeit oft kostengünstiger als der Umbau und die Sanierung eines bereits bestehenden Gebäudes.²²² Sie sind jedoch unter Klimaschutz Gesichtspunkten aus verschiedenen Gründen nachteilhaft gegenüber dem Erhalt bestehender Gebäude: Für den Bau neuer Gebäude werden mehr Baustoffe benötigt, deren Herstellung Ressourcen verbraucht und CO₂ produziert (vgl. dazu unten VI.). Darüber hinaus führen Neubauten zur Inanspruchnahme weiterer Flächen (vgl. dazu unten VIII.). Zu berücksichtigen ist andererseits, dass in Großstädten Wohnungsnot herrscht und neben Maßnahmen der vertikalen Nachverdichtung auch Neubauten erforderlich sind, um dieses soziale Problem zu adressieren. Die derzeit bestehenden Anreize, die das Umbauen gegenüber dem Bauen neuer Häuser teurer und unattraktiver machen, sollten aufgehoben werden. Dies lässt sich erreichen, indem die rechtlichen Hindernisse für das Bauen im Bestand abgeschafft werden (dazu VIII. 3.).

Darüber hinaus sollten für diejenigen Neubauten, die dennoch gebaut werden, sehr anspruchsvolle Standards hinsichtlich Energie- und Ressourcenverbrauch, CO₂-Intensität und Kreislauffähigkeit gelten. Es darf nicht nur auf die Betriebsphase des Gebäudes geblickt werden, sondern der gesamte Lebenszyklus inklusive Herstellung der Baumaterialien und Rückbau sollte einbezogen werden: Bislang muss die für die Herstellung von Baustoffen benötigte graue Energie nicht bilanziert werden und spielt weder bei der Zulassung von Baustoffen und Bauteilen noch im Rahmen des GEG eine Rolle. Der Fokus liegt vielmehr allein auf der Nutzungsphase des Gebäudes, vernachlässigt werden aber die Herstellungsphase der Baustoffe und des Gebäudes sowie der Rückbau, obwohl allein die bei der Herstellung der Baustoffe entstehenden CO₂-Emissionen zusammen mit jenen der indirekten Energieerzeugung noch einmal denjenigen der Nutzungsphase entsprechen.²²³ Um dies zu ändern, muss zunächst eine standardisierte Bilanzierungsmethode eingeführt werden, die den gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes betrachtet. Zur Bemessung der CO₂-Intensität einer Bauweise haben sich bereits sog. Ökobilanzen etabliert.²²⁴ Ökobilanzen betrachten den gesamten Lebenszyklus von Baumaterialien, d. h. von der Herstellung über die Nutzung und ggfs. Erneuerung bis hin zum Abbruch und zur Entsorgung und berechnen die ökologischen Auswirkungen aller Materialien eines Gebäudes. Die CO₂-Intensität stellt dabei einen Faktor dar (neben dem Ozon-Zerstörungspotenzial, dem Versauerungspotenzial, dem Wasserverbrauch etc.). Zudem erfassen Ökobilanzen auch die Wirkung von Ausgleichsmaßnahmen.²²⁵ An

²²¹ Statistisches Bundesamt, Fertiggestellte Wohnungen im Jahr 2019: +2,0 % gegenüber Vorjahr, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20_199_31121.html.

²²² Architects for Future Deutschland e.V., Umfrage der Architects for Future an planende Kolleg:innen zu den Hindernissen beim Bauen im Bestand, S. 8.

²²³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, S. 40; Bundesregierung, Klimafreundlich Bauen und Wohnen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimafreundlich-wohnen-1672900>.

²²⁴ Vgl. die Kurzdarstellung des Fraunhofer-Instituts: Fraunhofer-Institut für Bauphysik IBP, Ökobilanzierung, <https://www.ibp.fraunhofer.de/de/kompetenzen/ganzheitliche-bilanzierung/methoden-ganzheitliche-bilanzierung/oekobilanzierung.html>.

²²⁵ Vorteilhaft ist vor allem, dass die Aufstellung von Ökobilanzen bereits den Normierungen nach den internationalen ISO-Standards 14040:2006 und 14044:2006 entspricht, die in das deutsche Normenwerk über die DIN EN ISO 14040 und DIN EN ISO 14044 übertragen wurden. Zudem gibt es eine Vielzahl internationaler Netzwerke, die auf den Austausch von Datensätzen

diese Bilanzierung können dann wiederum rechtliche Folgen geknüpft werden: Eine Baugenehmigung sollte davon abhängig gemacht werden, dass die CO₂-Bilanz auf Basis einer Lebenszeitanalyse einen bestimmten Grenzwert nicht überschreitet.

Hinsichtlich der Betriebsphase macht die Gebäude-Richtlinie 2010/31/EU den Niedrigstenergiestandard für öffentliche Gebäude ab 2019 und für sonstige Neubauten ab 2021 zur Voraussetzung (Art. 9). Definiert wird dieser über einen „fast bei Null liegenden Energiebedarf“ (Art. 2 Nr. 2). Das GEG hat hingegen an den Vorgaben der EnEV 2016 festgehalten und diese zum Niedrigstenergiestandard erklärt (§ 10 GEG). Neubauten müssen danach nur einen Standard einhalten, der einem KfW EH-Standard 75 entsprechen würde.²²⁶ Eine Überprüfung der Vorgaben des GEG soll 2023 erfolgen. Nach den Richtlinien der BEG werden neben dem EH 40 plus, der dem Passivhausstandard weitgehend entspricht, auch das EH 40 und für eine kurze Zeit noch das EH 55 gefördert.²²⁷ Technisch ist es ohne Weiteres möglich, Neubauten energetisch hoch effizient zu gestalten. Dies führt auch nur zu unwesentlich höheren Kosten.²²⁸

Notwendige Regelungen

- Das GEG macht ab 2022 (oder spätestens im Rahmen der Überprüfung ab 2023) den **Nullenergiestandard zur Minimalvoraussetzung für Neubauten.** → **NORMIERT** 985

ausgerichtet sind (vgl. den Überblick des Umweltbundesamtes: Umweltbundesamt, Internationale Initiativen zur Anwendung von Ökobilanzen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/produkte/oekobilanz/internationale-initiativen-zur-anwendung-von-internationale-initiativen-zur-methode-und-anwendung-von-okobilanzen>). Speziell für die Bewertung von Baustoffen gibt es zudem die Normierungen der Umweltproduktdeklarationen, die festlegen, in welcher Form Baustoffe als Daten bei einer Ökobilanzierung verwendet werden. Die Umwelt-Produktdeklarationen basieren auf den internationalen Normen ISO 14025 und ISO 14040ff sowie der Europäischen DIN EN 15804.

²²⁶ Tuschinski, Vergleich des Energie-Standards für Neubauten, https://www.geg-info.de/geg_praxishilfen/200813_vergleich_energie_standard_neubau_enev_geg.htm.

²²⁷ Die neue Bundesförderung für effiziente Gebäude ersetzt die bisherige Förderung, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Bundesfoerderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude/>. Ab dem 1.2.2022 endet die Förderung für das EH 55 (Einstellung EH/EG 55 Neubauförderung, https://www.deutschland-machts-effizient.de/KAENEF/Redaktion/DE/FAQ/FAQ-Uebersicht/BEG/faq-bundesfoerderung-fuer-effiziente-gebaeude.html?cms_artId=3057250 (8.11.2021)).

²²⁸ Umweltbewusst Bauen, Baukosten - Wieviel kostet der Faktor Energieeffizienz wirklich?, <https://umweltbewusst-bauen.de/baukosten-wieviel-kostet-der-faktor-energieeffizienz-wirklich/>.

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 1

Zweck und Ziel

- (1) Zweck dieses Gesetzes ist ein ~~möglichst~~ sparsamer Einsatz von Energie in Gebäuden ~~einschließlich einer zunehmenden~~ **und die stetig zunehmende** Nutzung ~~erneuerbarer~~ **von** Energien **aus erneuerbaren Quellen** zur Erzeugung von Wärme, Kälte und Strom für den Gebäudebetrieb.
- (2) ~~Unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit soll das~~ **Das** Gesetz **soll** im Interesse des Klimaschutzes, der Schonung ~~fossiler~~ **natürlicher** Ressourcen und der Minderung der Abhängigkeit von Energieimporten dazu beitragen, die energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung sowie eine weitere Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte zu erreichen. ~~und~~ **Durch** eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung ~~zu ermöglichen~~ **soll bis 2035 ein klimaneutral**.

§ 3

Begriffsbestimmungen

- (1) Im Sinne dieses Gesetzes ist

[...]

25. ~~„Niedrigstenergiegebäude~~ **Null-Energie-Gebäude**“ ein Gebäude, das eine sehr gute Gesamtenergieeffizienz aufweist und dessen Energiebedarf sehr gering ist und, ~~soweit möglich, zu einem ganz wesentlichen Teil durch~~ **im Jahresmittel durch eigene Energieproduktion gedeckt wird. Die zeitweise Nutzung von Fremdenergie wird durch die Einspeisung überschüssiger, am Gebäude eigens produzierter Energie, in das öffentliche Stromnetz ausgeglichen. Fremdenergie soll aus Strom und** Energie aus erneuerbaren Quellen gedeckt werden ~~soll~~,

§ 10

Grundsatz und Niedrigstenergiegebäude **Null-Energie-Gebäude**

- (1) Wer ein Gebäude errichtet, hat dieses als ~~Niedrigstenergiegebäude~~ **Null-Energie-Gebäude** nach Maßgabe von Absatz 2 zu errichten.
- (2) Das Gebäude ist so zu errichten, dass
 1. der Gesamtenergiebedarf **Endenergiebedarf** für Heizung, Warmwasserbereitung, Lüftung, ~~und Kühlung~~, bei Nichtwohngebäuden auch für eingebaute Beleuchtung, den jeweiligen Höchstwert nicht überschreitet, der sich nach § 15 oder § 18 ergibt, **und Betriebsenergie in der Jahresbilanz null nicht überschreiten darf und**
 2. Energieverluste beim Heizen und Kühlen durch baulichen Wärmeschutz nach Maßgabe von § 16 oder § 19 vermieden werden ~~und~~.
 3. der Wärme- und Kälteenergiebedarf zumindest anteilig durch die Nutzung erneuerbarer Energien nach Maßgabe der §§ 34 bis 45 gedeckt wird.
- (3) Die Anforderungen an die Errichtung von einem Gebäude nach diesem Gesetz finden keine Anwendung, soweit ihre Erfüllung anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zur Standsicherheit, zum

Brandschutz, zum Schallschutz, zum Arbeitsschutz oder zum Schutz der Gesundheit entgegensteht.

- (4) Bei einem zu errichtenden Nichtwohngebäude ist die Anforderung nach Absatz 2 Nummer 3 nicht für Gebäudezonen mit mehr als 4 Metern Raumhöhe anzuwenden, die durch dezentrale Gebläse oder Strahlungsheizungen beheizt werden.
- (5) Die Anforderung nach Absatz 2 Nummer 3 ist nicht auf ein Gebäude, das der Landesverteidigung dient, anzuwenden, soweit ihre Erfüllung der Art und dem Hauptzweck der Landesverteidigung entgegensteht.

§ 15

~~Gesamtenergiebedarf(aufgehoben)~~

§ 18

~~Gesamtenergiebedarf(aufgehoben)~~

Abschnitt 4

~~Nutzung von erneuerbaren Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung bei einem zu errichtenden Gebäude(aufgehoben)~~

§ 34

~~Nutzung erneuerbarer Energien zur Deckung des Wärme- und Kälteenergiebedarfs(aufgehoben)~~

§ 35

~~Nutzung solarthermischer Anlagen(aufgehoben)~~

§ 36

~~Nutzung von Strom aus erneuerbaren Energien(aufgehoben)~~

§ 37

~~Nutzung von Geothermie oder Umweltwärme(aufgehoben)~~

§ 38

~~Nutzung von fester Biomasse(aufgehoben)~~

§ 39

~~Nutzung von flüssiger Biomasse(aufgehoben)~~

§ 40

~~Nutzung von gasförmiger Biomasse~~(aufgehoben)

§ 41

~~Nutzung von Kälte aus erneuerbaren Energien~~(aufgehoben)

§ 42

~~Nutzung von Abwärme~~(aufgehoben)

§ 43

~~Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung~~(aufgehoben)

§ 44

~~Fernwärme oder Fernkälte~~(aufgehoben)

§ 45

~~Maßnahmen zur Einsparung von Energie~~(aufgehoben)

Begründung

§ 1 GEG

Zu Beginn eines Gesetzes sollten Ziel und Zweck klar definiert werden, weshalb § 1 des GEG dahingehend angepasst werden muss, dass er alle anderen Änderungen am GEG widerspiegelt. Das heißt, die Ausrichtung an Energieeffizienz, sowie Ressourcen- und Klimaschutz muss deutlich werden.

Zu diesem Zweck wird in § 1 Absatz 1 GEG das Wort „möglichst“ gestrichen, sowie das Wort „stetig“ ergänzt. Damit wird deutlich, dass der Einsatz erneuerbarer Energien keine Eventualität oder ein Teil der Energieversorgung ist, sondern vielmehr zum Standard wird, der nicht in Frage gestellt wird. Aus dem gleichen Grund erfolgt die Streichung in Absatz 2 (sowie eine weitere Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte). Indem in Absatz 2 auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verzichtet wird, wird das Interesse des Klimaschutzes in den Vordergrund gerückt. Trotzdem finden die Aspekte der Wirtschaftlichkeit und der Sozialverträglichkeit in den einzelnen Regelungen des GEG Berücksichtigung. Die § 1 Absatz 2 Satz 2 GEG nimmt erstmals das Erreichen eines klimaneutralen Gebäudebestands bis 2035 als Ziel des GEG auf.

§ 10 GEG

Nach Schätzungen des Umweltbundesamtes hat der Gebäudesektor im Jahr 2020 als einziger Sektor seine Jahresemissionsmenge nach dem Klimaschutzgesetz überschritten.¹ Daher ist es umso wichtiger bei der Errichtung von neuen Gebäuden auf eine hohe Energieeffizienz zu achten und diese verpflichtend zu ma-

¹ Gemeinsame Pressemitteilung des UBA und des BMU, Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent>. (letzter Aufruf: 14.10.2021)

chen, um THG- Emissionen abzubauen und Ressourcen zu schonen. Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) vom August 2020 basiert auf der Richtlinie 2010/31/EU. § 3 Nr. 25 GEG definiert ein Niedrigstenergiegebäude, als Gebäude, mit einer sehr guten Gesamtenergieeffizienz, dessen Energiebedarf sehr gering ist. Gemäß Artikel 2 Nr. 2 RL 2010/31/EU sollen Niedrigstenergiegebäude jedoch Gebäude sein, die einen Energiebedarf von fast Null aufweisen und deren verbleibender, geringer Energiebedarf zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen gedeckt wird. Es handelt sich entsprechend Abs. 10 der Präambel der Richtlinie 2010/31/EU lediglich um einen Mindeststandard. Somit steht den Mitgliedstaaten frei, weiter reichende Maßnahmen zu ergreifen. Die Festlegung von Null-Energie-Gebäuden als Mindeststandard bei Neubauten fördert somit die Ziele des ressourcenschonenden und nachhaltigen Betriebs von Gebäuden und kommt, im Gegensatz zur aktuellen Regelung, den Anforderungen der Richtlinie 2010/31/EU nach. Eine Überprüfung der Anforderungen an zu errichtende Gebäude ist gem. § 9 GEG ohnehin vorgesehen, weshalb einer Änderung grundsätzlich nichts entgegensteht. Entsprechend muss die Definition für Niedrigstenergiegebäude gem. § 3 Nr. 25 GEG angepasst werden.

Ein Null-Energie-Gebäude kann aufgrund seiner Bauweise äußerst energieeffizient betrieben werden und produziert einen Großteil seines Energiebedarfs selbst. Dadurch wird der Ausbau dezentraler erneuerbarer Energieanlagen vorangetrieben, das öffentliche Netz entlastet und Verluste beim Energietransport können verringert werden. Auf das öffentliche Strom- und Wärmenetz soll nur dann zurückgegriffen werden, wenn die Gebäude nicht ausreichend eigene Energie zur Verfügung stellen können, um ihren Bedarf zu decken. Für die Beurteilung, ob es sich um ein Null-Energie-Gebäude handelt, ist die Jahresbilanz ausschlaggebend. Der Energiebedarf ist aufgrund der klimatischen Bedingungen in Deutschland im Verlauf eines Jahres sehr unterschiedlich, ebenso die Verteilung von Sonnentagen. Dies führt normalerweise dazu, dass in den Sommermonaten eine Überproduktion an Energie und Wärme über die eigenen PV-Anlagen stattfindet, wohingegen diese in den Wintermonaten den Bedarf nicht ausreichend decken kann. Zwar gibt es Möglichkeiten, die im Sommer erzeugte Energie lokal für die Wintermonate zu speichern, dies würde jedoch die Anschaffung kostspieliger Technik erfordern. Daher soll sich im Sinne der sozialen Verträglichkeit die Nullbilanz (zur Kategorisierung eines Null-Energie-Gebäudes) aus dem Mittel der Monatsbilanzen ergeben.

§ 3 Nr. 25 GEG

Entsprechend der Änderung des § 10 Abs. 1 GEG vom Niedrigstenergiegebäude zum Null-Energie-Gebäude als Standard für Neubauten, bedarf es einer Anpassung der Begriffsbestimmung des § 3 Nr. 25 GEG um ein einheitliches Verständnis des Begriffs „Null-Energie-Gebäude“ zu etablieren.² Der Hinweis auf die ausschließlich Nutzung von Strom und EE soll verdeutlichen, dass auch Heizen durch strombetriebene Wärmepumpen erfolgen soll und im Null-Energie-Gebäude gar keine fossilen Energieträger, wie Öl oder Gas Verwendung finden dürfen.

² vgl.: Das Nullenergiehaus, <http://www.passivhaus.net/passivhaus-nullenergiehaus/> (letzter Aufruf: 14.10.2021); Was sind Nullenergie- und Plusenergiehäuser?, <https://www.baustoffwissen.de/baustoffe/baustoffknowhow/energetisches-bauen/was-sind-nullenergie-und-plusenergiehaeuser/> (letzter Aufruf: 14.10.2021)

- Zur Bestimmung der Energieeffizienz wird auf den **tatsächlich zu erwartenden Bedarf** und nicht auf ein Referenzgebäude abgestellt.²²⁹
- **Heizungen:** Die Verbrennung von Holz und anderer Biomasse wird durch eine CO₂-Bepreisung unattraktiver. Vorgaben zum Energieträger für die Wärmeerzeugung sind nicht erforderlich, wenn der Nullenergiestandard zur Voraussetzung gemacht wird, weil dieser mit Heizkesseln nicht zu erreichen ist.²³⁰
- **Ökobilanz als Kriterium bei der Erteilung von Baugenehmigung:** → **NORMIERT** ⁹⁹⁰
Die CO₂-Emissionen eines zu errichtenden Gebäudes auf Basis einer Ökobilanz sollten ein Kriterium für die Erteilung einer Baugenehmigung darstellen.²³¹ Dabei lässt sich die zulässige Grenze anhand eines derzeit bestehenden Durchschnittswertes für die Herstellungsphase eines Gebäudes²³² ermitteln. Dieser wird linear bis zum Jahr 2030 auf die Hälfte abgesenkt; bis zum Jahr 2035 auf Null. Hinsichtlich der übrigen Phasen im Lebenszyklus eines Gebäudes wird lediglich verlangt, dass die Emissionsgrenze nicht überschritten wird, die sich für den jeweiligen Gebäudetyp im Durchschnitt für das jeweilige Jahr der Antragstellung ergibt. Durch die getrennte Betrachtung der Herstellungsphase und die kontinuierliche Absenkung der Emissionsgrenze für die Herstellungsphase wird sichergestellt, dass im kritischen Zeitraum bis 2035 eine steile Reduktion der Emissionen bei neu zu errichtenden Gebäuden erfolgt. Die Begrenzung der Emissionen in den weiteren Lebensphasen auf die Durchschnittswerte stellt sicher, dass Lasten nicht in die Zukunft – nämlich in weitere Lebensphasen des Gebäudes – verlagert werden. Strengere Vorgaben sind hier nicht erforderlich. Die Betriebsphase wird nämlich zugleich durch die Vorgaben zur Energieeffizienz auch in ihre CO₂-Bilanz jedenfalls mit beeinflusst. Die spätere Phase des Abbruchs fällt in aller Regel ohnehin in eine fossilfreie Zukunft.

²²⁹ Jagnow/Wolff, Wärmewende und Klimaneutralität: Was sich ändern muss, <https://www.tga-fachplaner.de/meldungen/standpunkt-waermewende-und-klimaneutralitaet-was-sich-aendern-muss>.

²³⁰ Der Anteil von Ölheizungen liegt ohnehin bei unter 1 %, derjenige von Gasheizungen jedoch bei 41,2 % (Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html).

²³¹ In Frankreich sollen ab 2022 CO₂-Emissionsgrenzen für Gebäude auf Basis von Lebenszyklusanalysen gelten (Ministère de la transition écologique, RE 2020, Éco-construire pour le confort des tous, 11 f.). Nach einem Entwurf des Berliner Senats sollen neue öffentliche Gebäude die THG-Emissionen, die mit der Herstellung der Baustoffe einhergehen, und die damit einhergehenden Klimafolgeschäden künftig ausweisen müssen (§ 10 Gesetz zur Änderung des Berliner Energiewendegesetzes und des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes).

²³² DGNB, Benchmarks für die Treibhausgasemissionen der Gebäudekonstruktion, S. 7, https://static.dgnb.de/fileadmin/dgnb-ev/de/themen/Klimaschutz/Toolbox/102021_Studie-Benchmarks-fuer-die-Treibhausgasemissionen-der-Gebaeudekonstruktion.pdf?m=1633093306& (28.10.21).

Musterbauordnung (MBO)

Zweiter Abschnitt Genehmigungspflicht, Genehmigungsfreiheit

§ 59 Grundsatz

[...]

(3) ¹Die Baugenehmigung soll nur dann erteilt werden, wenn die Errichtung oder Änderung der Anlage nicht zu einer Überschreitung der CO₂-Emissionsgrenze von mehr als 10 vom Hundert führt. ²Die CO₂-Emissionsgrenze beträgt für die Herstellungsphase (Module A1-A3 gemäß DIN EN 15978)

- im Jahr 2022 7,3 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2023 6,84 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2024 6,38 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2025 5,91 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2026 5,45 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2027 4,99 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2028 4,53 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2029 4,06 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2030 3,6 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2031 2,88 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2032 2,16 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2033 1,44 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2034 0,72 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2035 0 kg CO₂e/m²/a.

³Für die Phasen der Errichtung (Module A4-A5), Nutzung (B1-B7) und den Rückbau (Module C1-C4) darf die CO₂-Bilanz die jeweils ermittelten Durchschnittswerte vergleichbarer Gebäude zur Zeit der Antragstellung nicht überschreiten. ⁴Die CO₂-Bilanz im Hinblick auf die Errichtung oder Änderung oder Nutzungsänderung der Anlage bestimmt sich anhand einer Ökobilanz, i. S. d. DIN EN ISO 14040 und, oder DIN EN ISO 14044, die der zuständigen Baubehörde vorzulegen ist. ⁵Die Ökobilanz kann sich dabei auf den Nachweis der CO₂-Intensität der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung der Anlage beschränken. ⁶Nähere Vorgaben zur maßgeblichen Berechnungsmethode werden in den Ausführungsbestimmungen festgelegt. ⁷Das zuständige Landesministerium ermittelt jährlich durchschnittliche Emissionswerte für die verschiedenen Phasen im Lebenszyklus eines Gebäudes für bestimmte Gebäudetypen.

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung

Die Regelung führt dazu, dass erstmals die sogenannten grauen Emissionen, d. h. diejenigen, die bei Herstellung und Transport der Baustoffe, der Errichtung des Gebäudes und ggfs. dem Abbruch entstehen, bilanziert werden müssen und begrenzt werden.

Die Regelung zum Null-Energiestandard in § 10 GEG n.F. gibt einen Energieeffizienzstandard für die Betriebsphase eines Gebäudes vor. Damit wird erreicht, dass neu zu errichtende Gebäude hinsichtlich Gebäudehülle und Anlagentechnik effizient gestaltet werden. Erforderlich ist darüber hinaus aber, dass auch die CO₂-Emissionen einbezogen werden – und dies für die gesamte Lebensphase des Gebäudes.

Als zentrale Stellschraube für die Einführung einer CO₂-Emissionsgrenze im Lebenszyklus bei Gebäuden bietet sich das Baugenehmigungsverfahren an, da die Baugenehmigung grundsätzlich die Grundlage für ein Bauvorhaben in Deutschland darstellt. Hier lässt sich also mit einer möglichst großen Breitenwirkung ansetzen.

Die Berechnung der CO₂-Emissionen im Lebenszyklus erfolgt über Ökobilanzen. Ökobilanzen erfassen dem Grund nach zwar eine Vielzahl von Umwelteinflüssen sie ermöglichen aber insbesondere auch Aussagen, über die CO₂-Intensität von etwa Baustoffen, Transport oder Prozessen. Zudem erfassen sie auch die Wirkung von Ausgleichsmaßnahmen. Erforderlich ist eine Festlegung auf eine einheitliche Berechnungsweise. Dafür bieten sich die DIN EN ISO 14040 und DIN EN ISO 14044 an, die den internationalen ISO-Standards 14040:2006 und 14044:2006 entsprechen.

Die CO₂-Emissionsgrenze orientiert sich für den Startpunkt im Jahr 2022 an einem für die Herstellungsphase ermittelten Durchschnittswert.¹ Bis zum Jahr 2030 wird eine lineare Absenkung auf die Hälfte des Ausgangswertes vorgenommen, anschließend eine Reduktion bis auf Netto-Null im Jahre 2035. Bis zum Erreichen von Klimaneutralität im Jahr 2035 werden sich die CO₂-Emissionen im Industrie- wie Verkehrssektor kontinuierlich reduzieren, sodass eine Verringerung der grauen Emissionen in der Herstellungsphase immer leichter fallen wird. Somit rechtfertigt sich der steilere Reduktionspfad ab 2030.

Hinsichtlich der übrigen Phasen im Lebenszyklus eines Gebäudes wird lediglich verlangt, dass die Emissionsgrenze nicht überschritten wird, die sich für den jeweiligen Gebäudetyp im Durchschnitt für das jeweilige Jahr der Antragstellung ergibt. Durch die getrennte Betrachtung der Herstellungsphase und die kontinuierliche Absenkung der Emissionsgrenze für die Herstellungsphase wird sichergestellt, dass im kritischen Zeitraum bis 2035 eine steile Reduktion der Emissionen bei neu zu errichtenden Gebäuden erfolgt. Die Begrenzung der Emissionen in den weiteren Lebensphasen auf die Durchschnittswerte stellt sicher, dass Lasten nicht in die Zukunft – nämlich in weitere Lebensphasen des Gebäudes – verlagert werden. Strengere Vorgaben sind hier nicht erforderlich. Die Betriebsphase wird nämlich zugleich durch die Vorgaben zur Energieeffizienz auch in ihre CO₂-Bilanz jedenfalls mit beeinflusst. Die spätere Phase des Abbruchs fällt in aller Regel ohnehin in eine fossilfreie Zukunft.

Vereinbarkeit mit dem materiellen Verfassungsrecht

Die Regelung stellt einen Eingriff in die Baufreiheit aus Art. 14 GG dar. Jedoch lässt sich die darin liegende Inhalts- und Schrankenbestimmung mit Verweis auf den ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Klimaschutz (Art. 20a GG) rechtfertigen. Der Eingriff ist geeignet zum Schutz des Klimas, weil er unmittelbar zu einer Emissionsminderung führt. Er ist erforderlich, weil ein milderer, gleich geeignetes Mittel nicht in Sicht ist. Der Eingriff ist auch angemessen. Insbesondere wird es Eigentümer:innen nicht verwehrt, überhaupt zu bauen. Es werden lediglich Regeln zur Emissionsbegrenzung aufgestellt, die sich mit zumutbarem Aufwand einhalten lassen. Auch im Falle der Verknappung bestimmter Rohstoffe wie Holz lässt sich die Emissionsgrenze mithilfe der Erzeugung von Energie am Gebäude und emissionsärmeren Bauweisen einhalten.

¹ DGNB, Benchmarks für die Treibhausgasemissionen der Gebäudekonstruktion, S. 7, https://static.dgnb.de/fileadmin/dgnb-ev/de/themen/Klimaschutz/Toolbox/102021_Studie-Benchmarks-fuer-die-Treibhausgasemissionen-der-Gebaeudekonstruktion.pdf?m=1633093306& (28.10.21).

- **Förderung nur besonders klimafreundlicher Neubauten:** Nach der BEG werden nur noch solche Neubauten gefördert, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehende Standards verwirklichen, d. h. Plusenergiehäuser, Gebäude mit einem besonders hohen Maß an Kreislauffähigkeit, kurze Transportwege der verwendeten Baustoffe oder die Verwendung (nachwachsender) Rohstoffe.
- **PV- und/oder Begrünungspflicht:**
Es besteht eine Pflicht zur Installation und Nutzung einer PV-Anlage auf dem Dach, sofern keine entgegenstehenden Gründe vorliegen (s. o. III. 1.). Darüber hinaus sind geeignete Fassaden zu begrünen.²³³ Wird ein Gebäude neu errichtet, so ist mindestens 1/5 der Grundstücksfläche zu begrünen.²³⁴

Eine Alternative zur Koppelung der Baugenehmigung an THG-Emissionen wäre ein Positivkatalog für die Verwendung von Beton. D. h. Beton dürfte nur noch an den Stellen verwendet werden, wo er aus technischen Gründen nicht vermieden werden kann. Dagegen spricht aber, dass es letztlich auf die THG-Bilanz des Gebäudes ankommt. Eine CO₂-emissionsfreie Erzeugung von Beton ist zumindest denkbar. Darüber hinaus kommen Ausgleichsmaßnahmen in Betracht, etwa eine Bepflanzung oder die Verwendung von Sekundärrohstoffen im übrigen Gebäude.

²³³ Als Vorbild kann die Münchener Freiflächengestaltungssatzung dienen, nach der Garagendächer (§ 6 Nr. 1) und Kiespressdächer und vergleichbare Dächer ab einer Fläche von 100 m² begrünt werden müssen sowie geeignete Außenwände begrünt werden müssen (§ 4). Vgl. dazu auch unten VIII. 4.

²³⁴ So die geplante Änderung der Berliner BauO, Der Regierende Bürgermeister, Pressemitteilung vom 10.8.2021, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1114368.php>.

V. Vorbildwirkung öffentlicher Liegenschaften

Der Bund, die Länder und die Kommunen als Eigentümer von Gebäuden sollten bei der Sanierung öffentlicher Gebäude mit Vorbildwirkung vorangehen. Eine solche Vorbildwirkung wird auch in Art. 13 (5) RL 2009/28/EG sowie § 4 Abs. 1 GEG vorgeschrieben. Gebäude im Eigentum der öffentlichen Hand sollten mindestens denselben Standards entsprechen, wie sie für Liegenschaften im Privateigentum eingeführt werden.²³⁵

Erforderliche Regelungen

- **Selbstverpflichtungen zu Sanierungsfahrplänen**

Um einen Überblick über den Sanierungsbedarf des Portfolios zu erlangen, sollten für sämtliche Gebäude im Eigentum der öffentlichen Hand Sanierungsfahrpläne erstellt werden, wie dies etwa in Berlin schon verlangt wird²³⁶. Diese müssen bis 2035 so energetisch saniert werden, dass Energieeffizienzklasse A erreicht wird. Diesbezüglich sollten sich die Kommunen im Rahmen von Selbstverpflichtungen verpflichten. Gleiches gilt auch für Liegenschaften im Eigentum der Länder und des Bundes.²³⁷

- **Energetische und CO₂-Standards, Kreislauffähigkeit**

Für öffentliche Gebäude, die neu errichtet werden, sollte mindestens der Nullenergiehausstandard gelten. Darüber hinaus sollte mindestens die für private Gebäude geltende CO₂-Höchstgrenze nach einer Lebenszeit-Betrachtung gelten. Darüber hinaus sollten Neubauten in kreislauffähiger Bauweise errichtet werden.

- **Grünflächen**

Ein bestimmter Anteil von Liegenschaften in öffentlicher Hand sollte pro Jahr eine Fassadenbegrünung erhalten.²³⁸ Darüber hinaus sollten Grünflächen beim Umbau öffentlicher Liegenschaften ggfs. ausgeweitet und bei öffentlichen Bauvorhaben gefördert werden.²³⁹

²³⁵ Vgl. zur derzeitigen energetischen Effizienz einzelner öffentlicher Liegenschaften Deutsche Umwelthilfe (DUH)/FragDenStaat, Staatsgeheimnis Energieverschwendung, <https://fragdenstaat.de/dokumente/9695-enthullungsbericht-klima-gebaude-check/>. Der Entwurf für einen Effizienzzerlass des Bundes zu öffentlichen Liegenschaften sieht einen EH 40-Standard für Neubauten und einen EH 55-Standard für Sanierungen vor, abrufbar unter: <https://www.re-source.com/wp-content/uploads/2021/08/o.V.-2021-Energieeffizienzfestlegungen-des-Bundes-final-Kabinetttvorlage.pdf> (12.11.21).

²³⁶ Sanierungsfahrplan öffentliche Gebäude - Berlin.de, <https://www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/klimaschutz-in-der-umsetzung/vorbildrolle-oeffentliche-hand/sanierungsfahrplan-oeffentliche-gebaeude/>.

²³⁷

²³⁸ Wien kann hier als Vorbild fungieren. Dort werden pro Jahr 10 städtische Gebäude begrünt (ots.at, Sima/Derfler/Valentin: „Raus aus dem Asphalt“ – 350m² mehr Grünfläche im Allerheiligenpark!, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20201003_OTS0005/simaderflervalentin-raus-aus-dem-asphalt-350m-mehr-gruenflaeche-im-allerheiligenpark).

²³⁹ Umweltbundesamt, Die Stadt für morgen, S. 27.

VI. Verwendung klimafreundlicher Bau- und Dämmstoffe

Die Baubranche gehört weltweit zu den ressourcenintensivsten Branchen.²⁴⁰ 550 Mio. Tonnen mineralischer Rohstoffe werden jährlich in Deutschland verbaut. Die Baubranche ist für fast 55 % des deutschen Abfallaufkommens verantwortlich.²⁴¹ Zugleich gehört die Baustoffindustrie zu den energieintensivsten Branchen mit einem durchschnittlichen Energiekostenanteil von 25 % an der Bruttowertschöpfung.²⁴² Der bei der Herstellung der Baustoffe aufgewendeten Energie, der sog. grauen Energie, kommt damit eine enorme Bedeutung zu. Diese graue Energie fällt bei der Betrachtung der Energiebilanz eines Gebäudes umso mehr ins Gewicht, je weniger Energie infolge Sanierung oder Niedrigenergiebauweise für den Betrieb eines Gebäudes verwendet wird.²⁴³ Problematisch aus klimapolitischer und ökologischer Sicht sind energieintensive Baustoffe wie Stahl und Zement, die zudem während ihrer Herstellung CO₂ freisetzen – sogenannte Prozessemissionen, sowie erdölbasierte Materialien, etwa Dämmstoffe. Die für die Produktion von Beton benötigte Zementherstellung trägt global zu 6–7 % und in Deutschland zu etwa 3 % der CO₂-Emissionen bei.²⁴⁴ Verantwortlich für die CO₂-Emissionen bei der Zementherstellung sind zu etwa 1/3 brennstoffbedingte Emissionen und zu 2/3 die Prozessemissionen.²⁴⁵ Die Vermeidung beider Emissionsarten stößt auf große Schwierigkeiten.²⁴⁶

Angesichts der technischen Schwierigkeiten bei der Reduzierung der brennstoffbedingten und Prozessemissionen ist es von besonderer Bedeutung, diese im Sinne der Abfallhierarchie²⁴⁷ an erster Stelle möglichst zu vermeiden (reduce), indem Anreize für eine möglichst CO₂-sparende Bauweise gesetzt und Hürden für die Verwendung alternativer, klimafreundlicher Baustoffe abgebaut werden (1). Darüber hinaus können CO₂-intensive Herstellungsprozesse auch vermieden werden, wenn Bauteile verstärkt wiederverwendet (reuse) und Baustoffe in möglichst hochwertiger Form recycelt werden (recycle) (2).

²⁴⁰ Umweltbundesamt, Bauabfälle, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/verwertung-entsorgung-ausgewahlter-abfallarten/bauabfaelle#verwertung-von-bau-und-abbruchabfallen>. Die Menge der weltweit genutzten natürlichen Ressourcen hat sich seit 1970 mehr als verdreifacht (Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III 2020-2023 vom 17.06.2020, S. 5.) Der deutsche Rohstoffkonsum lag 2014 mit ca. 16 to/Kopf über dem globalen Durchschnitt von 12 to/Kopf (ebd., S. 26 f.).

²⁴¹ Statistisches Bundesamt, Kurzübersicht Abfallbilanz 2018, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Abfallwirtschaft/Tabellen/liste-abfallbilanz-kurzuebersicht.html>.

²⁴² Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V., Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, S. 14.

²⁴³ Umweltbundesamt, Instrumente zur Wiederverwendung von Bauteilen und hochwertigen Verwertung von Baustoffen, S. 18.

²⁴⁴ Verein deutscher Zementwerke e.V., Dekarbonisierung von Zement und Beton – Minderungspfade und Handlungsstrategien, S. 13.

²⁴⁵ Verein deutscher Zementwerke e.V., Dekarbonisierung von Zement und Beton – Minderungspfade und Handlungsstrategien, S. 13; BauNetz, Betonherstellung und Klimaschutz | Beton | Herstellung | Baunetz_Wissen, <https://www.baunetzwissen.de/beton/fachwissen/herstellung/betonherstellung-und-klimaschutz-7229519>.

²⁴⁶ Verein deutscher Zementwerke e.V., Dekarbonisierung von Zement und Beton – Minderungspfade und Handlungsstrategien, S. 13. Vgl. dazu und zu den Lösungsansätzen das Maßnahmenpaket im Sektor Industrie.

²⁴⁷ Vgl. dazu die Richtlinie (EU) 2018/851 des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0851&from=DE>

1. CO₂-sparende Bauweise fördern

Die Verwendung von Beton ist nur in bestimmten Fällen bauphysikalisch erforderlich oder empfehlenswert.²⁴⁸ Dennoch ist Beton immer noch der am häufigsten verwendete Baustoff²⁴⁹: So machte er im Jahr 2019 ca. 34 % des umbauten Raums bei den fertig gestellten Wohngebäuden²⁵⁰ und 58 % bei Nichtwohngebäuden²⁵¹ aus. Holz machte hingegen bei den Wohngebäuden fast 12 %²⁵² und bei den Nichtwohngebäuden nur 5 %²⁵³ aus. Die bislang zurückhaltende Verwendung von Holz und anderen nachwachsenden Rohstoffen ist auch darauf zurückzuführen, dass die Holzbauweise im Vergleich zu konventionellen Baustoffen im Bauordnungsrecht in den meisten Bundesländern benachteiligt wird.²⁵⁴ Eine CO₂-sparende Bauweise würde begünstigt, wenn die grauen Emissionen bilanziert werden und daran rechtliche Folgen geknüpft werden (a)). Die Verwendung nachwachsender Rohstoffe als Baustoffe sollte gefördert werden und Hindernisse sollten abgebaut werden (b)).

a) Graue Emissionen bilanzieren und begrenzen

Bislang werden wie oben ausgeführt die grauen Emissionen, d. h. jene, die bei der Herstellung von Baustoffen entstehen, nicht bilanziert und spielen weder bei der Zulassung von Baustoffen und Bauteilen noch im Rahmen des GEG eine Rolle. Der Fokus liegt vielmehr allein auf der Nutzungsphase des Gebäudes. Zur Bemessung der CO₂-Intensität einer Bauweise haben sich bereits sog. Ökobilanzen etabliert.²⁵⁵ Ökobilanzen betrachten den gesamten Lebenszyklus von Baumaterialien, d. h. von der Herstellung über die Nutzung und ggfs. Erneuerung bis hin zum Abbruch und zur Entsorgung, und berechnen die ökologischen Auswirkungen aller Materialien eines Gebäudes. Die CO₂-Intensität stellt dabei einen Faktor dar (neben dem Ozon-Zerstörungspotenzial, dem Versauerungspotenzial, dem Wasserverbrauch etc.). Zudem erfassen Ökobilanzen auch die Wirkung von Ausgleichsmaßnahmen.²⁵⁶ Die lebenszeitliche Bilanzierung sollte standardisiert werden und

²⁴⁸ Z.B. hinsichtlich der Bodenplatte in einem Holzhaus (Blockhaus-Holzhaus Portal vom 24.05.2019; Betonkeller und Fundamentplatten für den Hausbau - Fischer Schalungsbau, <https://www.fischer-schalungsbau.de/taetigkeitsbereiche/betonkeller>).

²⁴⁹ Baustoffe sind Grundbestandteile zum Erstellen von baulichen Anlagen. Ziegel, Beton, Zement und Stahl beispielsweise sind Baustoffe. Bauteile wiederum sind aus Baustoffen hergestellte Bestandteile baulicher Anlagen wie zum Beispiel Wände, Decken, Stützen, Treppen und Türen.

²⁵⁰ Eigene Berechnung auf Basis von Statistisches Bundesamt, Bauen und Wohnen, S. 26.

²⁵¹ Ebenda, S. 84.

²⁵² Ebenda, S. 26.

²⁵³ Ebenda, S. 84.

²⁵⁴ Vgl. etwa Bundesvereinigung Fachplaner und Sachverständige für den vorbeugenden Brandschutz e.V./Deutsches Institut für vorbeugenden Brandschutz e.V./Vereinigung der Brandschutzplaner e.V., Gemeinsame Stellungnahme zur Muster-Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile in Holzbauweise für Gebäude der Gebäudeklassen 4 und 5 – M-HolzBauRL, S. 2.

²⁵⁵ Vgl. die Kurzdarstellung des Fraunhofer-Instituts: Fraunhofer-Institut für Bauphysik IBP, Ökobilanzierung, <https://www.ibp.fraunhofer.de/de/kompetenzen/ganzheitliche-bilanzierung/methoden-ganzheitliche-bilanzierung/okobilanzierung.html>.

²⁵⁶ Vorteilhaft ist vor allem, dass die Aufstellung von Ökobilanzen bereits den Normierungen nach den internationalen ISO-Standards 14040:2006 und 14044:2006 entspricht, die in das deutsche Normenwerk über die DIN EN ISO 14040 und DIN EN ISO 14044 übertragen wurden. Zudem gibt es eine Vielzahl internationaler Netzwerke, die auf den Austausch von Datensätzen ausgerichtet sind (vgl. den Überblick des Umweltbundesamtes: Umweltbundesamt, Internationale Initiativen zur Anwendung von Ökobilanzen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/produkte/okobilanz/internationale-initiativen->

besondere Atmosphäre erzeugen, was zur Humanisierung der Arbeitswelt und Erzeugung eines gesunden Lebensumfeldes beitragen kann.²⁶³

Die CO₂-Bilanz nachwachsender Rohstoffe hängt jedoch auch von ihrer Lieferkette ab.²⁶⁴ Die Rohstoffe sollten möglichst ortsnah entnommen, verarbeitet und eingesetzt werden.

Einschränkungen für die Verwendung von Holz im Gebäudebau ergeben sich derzeit immer noch aus den Vorgaben zum Brandschutz.²⁶⁵ Holz ist aufgrund historischer Prägungen mit dem Vorurteil einer im Vergleich zu anderen Baustoffen geringeren Eignung zum Brandschutz behaftet.²⁶⁶ Aufgrund mehrerer Forschungsvorhaben in Deutschland seit dem Beginn der 1990er-Jahre,²⁶⁷ Erfahrungen aus Österreich,²⁶⁸ der Schweiz²⁶⁹ sowie den skandinavischen Ländern²⁷⁰ gilt dieses Vorurteil in der Forschung jedoch inzwischen als weitestgehend ausgeräumt.²⁷¹ Holz kann damit im brandschutztechnischen Sinne die gleichen Anforderungen erfüllen wie sie derzeit an andere Baustoffe gestellt werden.

Nach den bestehenden gesetzlichen Regelungen wird Holz als brennbarer Baustoff grundsätzlich dann ausgeschlossen, wenn die Verwendung feuerbeständiger Bauteile (§ 26 Abs. 2 Satz 3 Musterbauordnung (MBO)) verlangt wird. Im Hinblick auf hochfeuerhemmende Bauteile (§ 26 Abs. 2 Satz 2 MBO) sind brennbare Baustoffe und damit auch Holz grundsätzlich zulässig, allerdings wird hier allseitig eine Brandschutzbekleidung aus nichtbrennbaren Baustoffen gefordert, die verhindert, dass sichtbare Holzkonstruktionen im Gebäudebau verwendet werden können.²⁷² Auf diese Weise wird der Einsatz der Holzbauweise häufig unwirtschaftlich.²⁷³ Wann Bauteile im Hinblick auf die Feuerwiderstandsfähigkeit feuerbeständig oder hochfeuerhemmend sein müssen, richtet sich grundsätzlich nach der Gebäudeklasse. Allgemein kann die Regel aufgestellt werden, dass mit steigender Gebäudeklasse auch die Anforderungen an die Feuerwiderstandsfähigkeit steigen.²⁷⁴ Die Gebäudeklasse richtet sich dabei nach der Höhe des Gebäudes. Sie ist in fünf Stufen unterteilt. Die fünfte und letzte Stufe reicht mit 22 Metern bis zur Hochhausgrenze.

²⁶³ Kaufmann, Gewerbebau in Holz, S. 12, 14.

²⁶⁴ Klimaschutz: „Die Bedeutung der Transporte für die Ökobilanz von Produkten wird heute systemisch unterschätzt.“, <https://holzvonhier.wordpress.com/2017/01/16/klimaschutz-die-bedeutung-der-transporte-fuer-die-oekobilanz-von-produkten-wird-heute-systemisch-unterschaetzt/>.

²⁶⁵ Rudat, Einführung der massiven Holzbauweise im Zuge der Novellierung der Hamburgischen Bauordnung, S. 2 f., 7.

²⁶⁶ Bundesvereinigung Fachplaner und Sachverständige für den vorbeugenden Brandschutz e.V./Deutsches Institut für vorbeugenden Brandschutz e.V./Vereinigung der Brandschutzplaner e.V., Gemeinsame Stellungnahme zur Muster-Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile in Holzbauweise für Gebäude der Gebäudeklassen 4 und 5 – M-HolzBauRL, S. 1.

²⁶⁷ Vgl. etwa Dehne, Brandschutz im Holzbau, in: Tagungsband zum Holzbau-Hochschultag 1015 an der Leibniz Universität Hannover, S. 49, 51.

²⁶⁸ Vgl. bspw. die Informationen auf <https://www.holzbauaustria.at/>.

²⁶⁹ Vgl. Wiederkehr, Brandschutz im Holzbau - Die Schweiz setzt Massstäbe -, <https://docplayer.org/34297899-Brandschutz-im-holzbau-die-schweiz-setzt-massstaebe.html>.

²⁷⁰ Moro et al., Brandschutz, S. 579, 579 ff.

²⁷¹ Rudat, Einführung der massiven Holzbauweise im Zuge der Novellierung der Hamburgischen Bauordnung, S. 1.

²⁷² Vgl. etwa Informationsdienst Holz, Brandschutzkonzeptefür mehrgeschossige Gebäude und Aufstockungen, S. 26.

²⁷³ Vgl. ebenda S. 15.

²⁷⁴ Rudat, Einführung der massiven Holzbauweise im Zuge der Novellierung der Hamburgischen Bauordnung, S. 15.

als Kriterium bei der Erteilung einer Baugenehmigung und der Zulassung von Bauteilen und Baustoffen genutzt werden.

Notwendige Regelungen

- **CO₂-Bilanz des Lebenszyklus als Kriterium für die Erteilung einer Baugenehmigung**
Die CO₂-Bilanz über den Lebenszyklus hinweg wird als Kriterium für die Erteilung einer Baugenehmigung eingeführt. Die Bilanz darf einen bestimmten Grenzwert nicht überschreiten (vgl. oben IV.).
- **Ökobilanz als Voraussetzung für die Zulassung von Bauteilen und Baustoffen**
Im Rahmen der geplanten Novellierung der Bauproduktenverordnung (Verordnung (EU) Nr. 305/2011) sollte eine Verpflichtung zur Angabe der CO₂-Bilanz eines Bauproduktes – etwa in der Leistungserklärung – nach einem standardisierten Verfahren eingeführt werden. Für die CO₂-Bilanz werden in einer delegierten Verordnung nach Art. 60 der Bauproduktenverordnung Grenzwerte je nach Produktklasse eingeführt.
- **Höhere Förderung für klimapositive Gebäude**
Besonders klimafreundliche Bauweisen wie eine weitgehend oder vollständig kreislauffähige Bauweise, die Verwendung nachwachsender Rohstoffe und kurze Transportwege werden mit höherer Förderung im Rahmen von Tilgungszuschüssen der KfW oder Zuschüssen des BAFA belohnt.

b) Nachwachsende Rohstoffe als Baustoffe fördern **→ NORMIERT** (1000)

Die Verwendung nachwachsender Rohstoffe als Baustoffe hat zahlreiche Vorteile, findet aber derzeit erst in geringem Umfang statt. Dies betrifft Holz, aber auch Stroh, Hanf, Seegras, Rohrkolben²⁵⁷ und Pilze²⁵⁸. Hinsichtlich der letztgenannten nachwachsenden Rohstoffe ist insbesondere weitere Forschung und Förderung erforderlich, um zu ihrer Verbreitung beizutragen.

Holz ist als Baustoff besonders geeignet, weil es energiearm erzeugt werden kann,²⁵⁹ bei seiner Entstehung CO₂ bindet und dauerhaft speichert,²⁶⁰ mehrfach weiterverwendet werden kann und zuletzt zur Energiegewinnung verbrannt werden kann. Darüber hinaus sind Vorfertigungen bei der Holzbauweise gut möglich und führen zu Bauzeitverkürzungen.²⁶¹ Aufgrund seines vergleichsweise geringen Gewichts ist Holz gut geeignet für Gebäudeaufstockungen.²⁶² Schließlich kann Holz eine

[zur-anwendung-von#internationale-initiativen-zur-methode-und-anwendung-von-okobilanzen](#)). Speziell für die Bewertung von Baustoffen gibt es zudem die Normierungen der Umweltproduktdeklarationen, die festlegen in welcher Form Baustoffe als Daten bei einer Ökobilanzierung verwendet werden. Die Umwelt-Produktdeklarationen basieren auf internationalen Normen ISO 14025 und ISO 14040ff sowie der Europäischen DIN EN 15804.

²⁵⁷ Vgl. zu den verschiedenen Rohstoffen Fachagentur nachwachsende Rohstoffe, Baustoffe aus nachwachsenden Rohstoffen, S. 10 ff.

²⁵⁸ Vgl. die ersten Ergebnisse zu Pilzen als Werkstoff: Fraunhofer-Gesellschaft, Pilze als Schallabsorber, <https://www.fraunhofer.de/de/presse/presseinformationen/2021/januar-2021/pilze-als-schallabsorber.html>.

²⁵⁹ Kaufmann, Gewerbebau in Holz, S. 12, 13.

²⁶⁰ Ebenda.

²⁶¹ Kaufmann, Gewerbebau in Holz, S. 12, 14; Der Fortschritt ist eine Schnecke – Brandschutz im Holzbau und der Flickenteppich der Landesbauordnungen - Deutsche BauZeitschrift, https://www.dbz.de/artikel/dbz_Der_Fortschritt_ist_eine_Schnecke_Brandschutz_im_Holzbau_und_der_3458236.html.

²⁶² Krüger, Rechtsrahmen nachhaltiger Gebäude, S. 36.

Nach § 26 Abs. 2 Satz 4 MBO können feuerbeständige oder hochfeuerhemmende Bauteile in Abweichung von § 26 Abs. 2 Satz 3 MBO aus brennbaren Baustoffen (also Holz) gefertigt werden, soweit sie den Technischen Baubestimmungen nach § 85a MBO entsprechen.

Diese Ausnahme erstreckt sich jedoch nicht auf Sonderbauten (Hochhäuser): In den spezielleren Musterrechtsverordnungen für Sonderbauten werden die Beschränkungen für die Holzbauweise auf Sonderbauten erstreckt, ohne die Ausnahme des § 26 Abs. 2 Satz 4 MBO zu übernehmen.

Ausgenommen von der Abweichungsmöglichkeit sind darüber hinaus nach § 26 Abs. 2 Satz 5 MBO i. V. m. §§ 30 Abs. 3 Satz 1, 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 MBO Brandwände und Treppenräume der Gebäudeklasse 5, soweit sie als Fluchtweg dienen.

Eine weitere Möglichkeit, von den Vorgaben des § 26 Abs. 2 Satz 3 MBO abzuweichen, ergibt sich aus § 67 MBO. Danach ist die Abweichung möglich, wenn die Baubehörde zustimmt. Auf diese Weise kann neben dem technischen Brandschutz in Form der Anforderungen an die verwendeten Baustoffe etwa auch der anlagenbezogene Brandschutz miteinbezogen werden.²⁷⁵ Abstriche bei der Feuerwiderstandsfähigkeit des konkreten Baustoffes können dann etwa durch den Einsatz von Sprinkleranlagen ausgeglichen werden.²⁷⁶ Jedoch folgt daraus zwingend die Erstellung eines umfangreicheren Brandschutzkonzeptes, das die Benennung von Ausgleichsmaßnahmen erfordert.²⁷⁷ Diese Bestimmungen wurden in vergleichbarer Weise auch bereits in 8²⁷⁸ von 16 Bundesländern umgesetzt.

Notwendige Regelungen

- **Abbau rechtlicher Hemmnisse für die Holzbauweise**

Auch in Bezug auf Sonderbauten sollte die Abweichungsmöglichkeit des § 26 Abs. 2 Satz 4 MBO gelten. Überdies erscheint der Ausschluss von Brandwänden sowie Wänden notwendiger Treppenräume der Gebäudeklasse 5 als zu pauschal (§ 26 Abs. 2 Satz 5 MBO). Wenn in Holzbauweise der notwendige Feuerwiderstand für Brandwände und Wände notwendiger Treppenräume der Gebäudeklasse 5 hergestellt werden kann, so sollte auch die Holzbauweise hier Anwendung finden können.²⁷⁹

²⁷⁵ So wie es auch in den baurechtlichen Regelungen der Schweiz der Fall ist, vgl. Rudat, Einführung der massiven Holzbauweise im Zuge der Novellierung der Hamburgischen Bauordnung, S. 59; vgl. Informationsdienst Holz, Brandschutzkonzept für mehrgeschossige Gebäude und Aufstockungen, S. 26.

²⁷⁶ Ebenda.

²⁷⁷ Rudat, Einführung der massiven Holzbauweise im Zuge der Novellierung der Hamburgischen Bauordnung, 17 f.

²⁷⁸ Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein. In Hamburg wurde die Regelung jedoch insoweit restriktiver umgesetzt, als dass die Ausnahme für die Verwendung von Baustoffen aus Holz nur für Gebäuden mit einer Höhe von bis zu 22 m (Hochhausgrenze) und Nutzungseinheiten mit jeweils nicht mehr als 200 m² und Brandabschnitten von nicht mehr als 800 m² pro Geschoss gilt. Dafür nehmen Hamburg und Berlin Brandwände und notwendige Treppenräume in Gebäuden der Gebäudeklasse 5 nicht von der Ausnahme zur Zulassung der Verwendung von Baustoffen aus Holz aus. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen konkretisieren die Anforderungen zudem nicht über einen direkten Verweis auf die technischen Baubestimmungen, sondern durch Verweise auf die Feuerwiderstandsfähigkeit, die Rauchundurchlässigkeit und die Eignung zur Verhinderung einer Brandausbreitung. Faktisch wird dies jedoch ebenfalls durch die technischen Baubestimmungen der Länder konkretisiert.

²⁷⁹ Auch in der Schweiz ist die grundsätzliche Unterscheidung zwischen brennbar und nicht brennbar weggefallen. Es bleiben allgemeine Anforderungen an den Feuerwiderstand unabhängig vom verwendeten Material. Damit rückt die Frage der konkreten Verarbeitung des Materials in den Vordergrund, vgl. Wiederkehr, Brandschutz im Holzbau - Die Schweiz setzt Massstäbe -, <https://docplayer.org/34297899-Brandschutz-im-holzbau-die-schweiz-setzt-massstaebe.html>.

Außerdem ist es dem Zweck der Förderung der Holzbauweise dienlich, wenn Einbußen beim technischen Brandschutz durch anlagenbezogenen Brandschutz ausgeglichen werden können und dieser Ausgleich nicht erst im Rahmen von Abweichungen i.S.d. § 67 MBO Beachtung findet, sondern bereits bei der regulären Frage nach der Einhaltung der brandschutzrechtlichen Vorgaben. Zugleich ist dies ein Aufruf an das Deutsche Institut für Bautechnik sowie die Normierungsstellen, diese Möglichkeit des Ausgleichs bei der Normierung zu beachten, sodass beim Bau nicht zwingend auf die Entwicklung individueller, umfangreicherer Brandschutzkonzepte zurückgegriffen werden muss.²⁸⁰

- **Kommission zur Förderung und zur Erforschung nachwachsender Rohstoffe am Bau**
Bei der Bauminister:innenkonferenz, die baurechtliche Regulierungsvorhaben koordiniert, sollte eine unabhängige Kommission zur Förderung nachwachsender Rohstoffe am Bau eingerichtet werden, getragen von den 16 Bundesländern und dem zuständigen Bundesinnenministerium.²⁸¹ Eine solche Kommission könnte als Bindeglied zwischen Forschung und Normierung fungieren. Insbesondere soweit es um private Normierungsstellen geht, kann hier ein flexibler Hebel erzeugt werden, um aktuelle Erkenntnisse direkt in die Praxis übergehen zu lassen und andererseits auch Lücken der Praxis direkt an die Forschung zu übermitteln. Dies kann auch durch gezielte finanzielle Förderung unterstützt werden. Andererseits wird so auch eine Schnittstelle für einen internationalen Austausch unterschiedlicher Institutionen ermöglicht, die sich auf nationaler Ebene mit der Förderung einer CO₂-neutralen Bauweise auseinandersetzen. Die geförderte Forschung sollte sich dem breiteren Einsatz schnell nachwachsender Rohstoffe widmen.
- **Finanzielle Anreize zur Verwendung nachwachsender Rohstoffe**
Über den Abbau rechtlicher Hemmnisse der Holzbauweise hinaus sollten positive Anreize für die Verwendung nachwachsender Rohstoffe geschaffen werden: Dies lässt sich erreichen, indem im Rahmen staatlicher Förderprogramme für Baumaßnahmen ein Bonus in Form einer höheren Förderung gewährt wird, sofern nachwachsende Rohstoffe verwendet werden. Darüber hinaus kommt die Absenkung des Mehrwertsteuersatzes für nachwachsende Rohstoffe in Betracht.
- **Marktanreize wegen Verteuerung von Beton durch CO₂-Preis**
Ausnahmen für energieintensive Branchen im Europäischen Zertifikatehandel werden graduell gestrichen (vgl. die Maßnahmenpakete in den Sektoren Energie und Industrie). Dadurch steigt der Preis von Beton und bildet damit dessen Umweltwirkungen angemessener ab.

²⁸⁰ Auch wenn dies im Bereich der Sonderbauten ohnehin bereits zum Standard gehört; hierbei wird man sich zudem an den Erfahrungen aus der Schweiz orientieren können, vgl. Wiederkehr, Brandschutz im Holzbau - Die Schweiz setzt Massstäbe -, <https://docplayer.org/34297899-Brandschutz-im-holzbau-die-schweiz-setzt-massstaebe.html>.

²⁸¹ Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hat bereits zum Ende des Jahres 2018 eine Kommission zur Förderung der Holzbauweise eingeführt (Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, Kommission „Bauen mit Holz“ konstituiert | Das Landesportal Wir in NRW, <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/ministerin-scharrenbach-holz-ist-baustoff-der-zukunft>). Auch das Bundesinnenministerium hat die Einsetzung einer „Projektgruppe Holz“ geplant (Deutscher Holzwirtschaftsrat, Holzwirtschaft begrüßt baurechtliche Fortschritte – fordert aber zügige Gleichstellung der Bauweisen, <https://www.holzindustrie.de/pressemitteilungen/3183/holzwirtschaft-begruesst-baurechtliche-fortschritte---fordert-aber-zuegige-gleichstellung-der-bauweisen.html>).

Musterbauordnung (MBO)

§ 25a

Einrichtung einer Kommission zur Förderung und zur Erforschung nachwachsender Rohstoffe am Bau

- (1) [Das Land ...] beteiligt sich an einer länderübergreifenden Kommission zur Förderung CO₂-neutralen Bauens.
- (2) ¹Die Landesregierung ernennt ein ständiges und ein stellvertretendes Mitglied der Kommission vor. Hierbei ist im Austausch mit den anderen, sich an einer länderübergreifenden Kommission zur Förderung CO₂-neutralen Bauens beteiligenden Landesregierungen auf eine paritätische Besetzung der ständigen als auch der stellvertretenden Kommissionsmitglieder zu achten. ²Das ständige wie auch das stellvertretende Mitglied der Kommission, das durch die Landesregierung [...] ernannt wird erhält eine angemessene Vergütung, auf deren Einheitlichkeit landesübergreifend hinzuwirken ist.
- (3) Ziele der Kommission zur Förderung CO₂-neutralen Bauens sind
 1. die Förderung der Forschung im Bereich des möglichst CO₂-neutralen Bauens,
 2. die Förderung des Austausches mit Behörden anderer Länder im Bereich des CO₂-neutralen Bauens
 3. die Erstellung von Verordnungs- und Richtlinienentwürfen als Grundlage für Veränderungen der Musterbauordnungen zur Förderung des möglichst CO₂-neutralen Bauens
- (4) Die Kommission zur Förderung CO₂-neutralen Bauens wird zur Erreichung der Ziele
 1. eng mit der Bauministerkonferenz zusammenarbeiten
 2. in engem Austausch mit relevanten Akteursgruppen stehen
 3. die eigene Arbeit transparent auf der Internetseite der Bauministerkonferenz oder soweit dies nicht möglich sein sollte auf einer eigenen Internetseite bekannt zu machen
 4. mindestens vierteljährlich einen Austausch herbeiführen, um Zwischen- und Endergebnisse zu besprechen
- (5) [Das Land ...] stellt in jedem Jahr der Kommission einen Betrag i.H.v. [...] EUR zur Förderung von Forschungsarbeiten im Bereich des CO₂-neutralen Bauens zur Verfügung.

§ 26

Allgemeine Anforderungen an das Brandverhalten von Baustoffen und Bauteilen

[...]

- (2) ¹Bauteile werden nach den Anforderungen an ihre Feuerwiderstandsfähigkeit unterschieden in
 1. feuerbeständige,
 2. hochfeuerhemmende,
 3. feuerhemmende;

die Feuerwiderstandsfähigkeit bezieht sich bei tragenden und aussteifenden Bauteilen auf deren Standsicherheit im Brandfall, bei raumabschließenden Bauteilen auf deren Widerstand gegen die Brandausbreitung. ²Bauteile werden zusätzlich nach dem Brandverhalten ihrer Baustoffe unterschieden in

1. Bauteile aus nichtbrennbaren Baustoffen,
2. Bauteile, deren tragende und aussteifende Teile aus nichtbrennbaren Baustoffen **oder, sofern den Technischen Baubestimmungen unter Beachtung des anlagenbezogenen Brandschutzes nach § 85a entsprochen wird, brennbaren Baustoffen** bestehen und ~~die~~ **sofern die brennbaren Baustoffe nicht den Technischen Baubestimmungen nach § 85a entsprechen** bei raumabschließenden Bauteilen zusätzlich eine in Bauteilebene durchgehende Schicht aus nichtbrennbaren Baustoffen haben,
3. Bauteile, deren tragende und aussteifende Teile aus brennbaren Baustoffen bestehen und die allseitig eine brandschutztechnisch wirksame Bekleidung aus nichtbrennbaren Baustoffen (Brandschutzbekleidung) und Dämmstoffe aus nichtbrennbaren Baustoffen haben, **sofern die brennbaren Baustoffe unter Beachtung des anlagenbezogenen Brandschutzes nicht den Technischen Baubestimmungen nach § 85a entsprechen**[1],
4. Bauteile aus brennbaren Baustoffen.

³Soweit in diesem Gesetz oder in Vorschriften aufgrund dieses Gesetzes nichts anderes bestimmt ist, müssen

1. Bauteile, die feuerbeständig sein müssen, mindestens den Anforderungen des Satzes 2 Nr. 2,
2. Bauteile, die hochfeuerhemmend sein müssen, mindestens den Anforderungen des Satzes 2 Nr. 3 entsprechen.

⁴Abweichend von Abs. 2 Satz 3 sind andere Bauteile, die feuerbeständig oder hochfeuerhemmend sein müssen, aus brennbaren Baustoffen zulässig, sofern sie den Technischen Baubestimmungen nach § 85a entsprechen. ⁵Satz 4 gilt nicht für Wände nach § 30 Abs. 3 Satz 1 und Wände nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1

Umsatzsteuergesetz (UStG)

§ 12

Steuersätze

- (1) Die Steuer beträgt für jeden steuerpflichtigen Umsatz 19 Prozent der Bemessungsgrundlage (§§ 10, 11, 25 Abs. 3 und § 25a Abs. 3 und 4).
- (2) Die Steuer ermäßigt sich auf sieben Prozent für die folgenden Umsätze:

[...]

17. die Lieferungen, die Einfuhr und der innergemeinschaftliche Erwerb natürlicher Baustoffe im Sinne des Art. 3 Nr. 39 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH), etwa Holz, Stroh, Hanf, Rohrkolben und Lehm.

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 89 Fördermittel

¹Die Nutzung ~~erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte~~ **von Energie aus erneuerbaren Quellen für die Versorgung von Gebäuden mit Wärme und Kälte**, die Errichtung **möglichst kreislauffähiger**, besonders energieeffizienter und die Verbesserung der Energieeffizienz **und Kreislauffähigkeit** bestehender Gebäude **sowie Maßnahmen zur Reduktion grauer Emissionen** können durch den Bund nach Maßgabe des Bundeshaushaltes gefördert werden. ²Gefördert werden können

1. Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte in bereits bestehenden Gebäuden nach Maßgabe des § 90,
2. Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte in neu zu errichtenden Gebäuden nach Maßgabe des § 90, wenn die Vorgaben des § 91 eingehalten werden,
3. Maßnahmen zur Errichtung besonders energieeffizienter Gebäude, wenn mit der geförderten Maßnahme die Anforderungen nach den §§ 15 und 16 sowie nach den §§ 18 und 19 übererfüllt werden, ~~und~~
4. Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz bei der Sanierung bestehender Gebäude, wenn mit der geförderten Maßnahme die Anforderungen nach den §§ 47 und 48 sowie § 50 und nach den §§ 61 bis 73 übererfüllt werden. ~~und~~
5. **die Verwendung von Rohstoffen mit einer besonders günstigen CO₂-Bilanz im Lebenszyklus und von kreislauffähigen Baustoffen. Die CO₂-Bilanz ist mit Hilfe eines anerkannten Verfahrens zu bestimmen.**

³Einzelheiten werden insbesondere durch Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen geregelt.

Begründung

§ 25a MBO

Die Bauminster:innenkonferenz soll eine unabhängige Kommission zur Förderung nachwachsender Rohstoffe am Bau einrichten. Zweck der Kommission ist es, als Bindeglied zwischen Forschung und privaten Normierungsstellen zu fungieren.

§ 26 MBO

Nachwachsende Rohstoffe sollen gefördert werden. Dazu gehören vor allem Holz, Stroh, Hanf, Seegras, Rohrkolben und Pilze. Besonders Holz kommt dabei eine wichtige Funktion zu. Holz überzeugt durch eine Reihe von Vorteilen:

- energiearme Erzeugung
- Speicherung von CO₂ bei der Entstehung und bindet dieses
- Wiederverwertbar
- zur Energiegewinnung verbrennbar
- Vorfertigungen sind möglich, was die Lebensdauer verkürzt
- aufgrund des geringen Gewichts gut geeignet für Aufstockungen
- erzeugt eine besondere Atmosphäre, was zur Humanisierung der Arbeitswelt beitragen kann

Problematisch sind in diesem Zusammenhang die bestehenden Regelungen zum Brandschutz, durch welche die Verwendung von Holz als Baumaterial erschwert wird. Verschiedene Studien haben jedoch ergeben, dass Holz entgegen seines Images als nicht zur feuerfesten Bebauung geeigneter Baustoff doch dazu geeignet ist.

Die Musterbauordnung enthält zwar in § 26 Abs. 2 Satz 4 bereits die Möglichkeit zur Abweichung der die Verwendung von Holz im Wege stehenden Vorgaben des § 26 Abs. 2 Satz 3 MBO. Allerdings bleibt diese Ausnahme auf die Musterbauordnung beschränkt. Für die spezielleren Musterrechtsverordnungen für Sonderbauten greift die Ausnahme nicht ein. Diese verwenden allerdings die Begrifflichkeiten zur Beschreibung der Feuerwiderstandsfähigkeit von Baustoffen, ohne diese zu definieren. Insoweit verweisen sie auf die entsprechenden Vorgaben in der Musterbauordnung. Damit werden die Beschränkungen für die Verwendung der Holzbauweise auf Sonderbauten ausgeweitet, ohne die Ausnahme des § 26 Abs. 3 Satz 4 MBO zu übernehmen.

Überdies erscheint der Ausschluss von Brandwänden wie Wänden notwendiger Treppenträume der Gebäudeklasse 5 als zu pauschal (§ 26 Abs. 3 Satz 5 MBO). Wenn in Holzbauweise der notwendige Feuerwiderstand für Brandwände und Wänden notwendiger Treppenträume der Gebäudeklasse 5 hergestellt werden kann, so sollte auch die Holzbauweise hier Anwendung finden können.¹

Außerdem ist es dem Zweck der Förderung der Holzbauweise zweckdienlich, wenn Einbußen beim technischen Brandschutz durch anlagenbezogenen Brandschutz ausgeglichen werden können und dieser Ausgleich nicht erst im Rahmen von Abweichungen i. S. d. § 67 MBauO Beachtung findet, sondern bereits bei der Frage nach der Einhaltung der brandschutzrechtlichen Vorgaben.

In der Folge ist der Ausnahmetatbestand des § 26 Abs. 2 Satz 4 und 5 MBO neu zu bilden. Zum einen ist er in die bisherigen Definitionen der Feuerwiderstandsfähigkeiten in § 26 Abs. 2 Satz 3 MBauO zu integrieren. Auf diese Weise wird die Übertragung des Ausnahmetatbestandes auf die Regelungen für Sonderbauten sichergestellt.² Zum anderen ist die Ausnahme für Brandwände und Wänden notwendiger Treppenträume der Gebäudeklasse 5 zu streichen. Zudem wird die Möglichkeit der Kompensation über anlagenbezogenen Brandschutz bereits in die Definition aufgenommen.

§ 12 UStG

Die Neuregelung führt die reduzierte Umsatzsteuer auch für die Lieferung, die Einfuhr und den Erwerb natürlicher Baustoffe ein. Dies hat zur Folge, dass natürliche Baustoffe, die bislang oft teurer sind als konventionelle Baustoffe, günstiger werden.

§ 89 GEG

In § 89 GEG wird eine Ermächtigungsgrundlage zur Förderung kreislauffähiger und solcher Baustoffe geschaffen, die eine besonders positive CO₂-Bilanz im Lebenszyklus haben. Die nähere Ausformulierung erfolgt durch Verwaltungsvorschriften.

Durch entsprechende Förderung wird ein Anreiz geschaffen, nachwachsende Rohstoffe vermehrt einzusetzen. Die Kosten nachwachsender Rohstoffe als Baustoffe sind derzeit im Vergleich zu anderen Baustoffen oft höher. Nachwachsende Rohstoffe binden CO₂ und sind daher günstig für das Klima. Auch nicht-organische Rohstoffe, die sich aber gut im Kreislauf führen lassen wie etwa Lehm, können auf diese Weise gefördert werden.

Die Verortung im GEG ist systemgerecht, weil das GEG dahingehend erweitert werden soll, dass neben der Energieeffizienz in der Betriebsphase auch die Schonung von natürlichen Ressourcen und die Vermeidung von CO₂ im Lebenszyklus zu Zielen gemacht werden.

¹ Auch in der Schweiz ist die grundsätzliche Unterscheidung zwischen brennbar und nicht brennbar weggefallen. Es bleiben allgemeine Anforderungen an den Feuerwiderstand unabhängig vom verwendeten Material. Damit rückt die Frage der konkreten Verarbeitung des Materials in den Vordergrund, vgl. Wiederkehr, Brandschutz im Holzbau – Die Schweiz setzt Massstäbe, 2014, S. 3, 6, abrufbar unter <https://docplayer.org/34297899-Brandschutz-im-holzbau-die-schweiz-setzt-massstaebe.html>.

² So wie es auch in der Schweiz bereits für alle Gebäudekategorien seit 2015 möglich ist, vgl. Wiederkehr, Brandschutz im Holzbau – Die Schweiz setzt Massstäbe, 2014, S. 3 f., abrufbar unter <https://docplayer.org/34297899-Brandschutz-im-holzbau-die-schweiz-setzt-massstaebe.html>.

2. Wiederverwendung und Recycling von Bauteilen und Baustoffen

Werden Bauteile wiederverwendet, so werden die zur Herstellung benötigte Energie und Ressourcen eingespart und CO₂-Emissionen vermieden. Zur Verdeutlichung: Für die Herstellung eines Mauersteins werden 7,2 MJ (2 kWh), umgerechnet 0,2 l Öl benötigt. Ein aus 130.000 Steinen eines Abbruchhauses gebautes Haus spart damit rund 26.000 l Öl.²⁸² Die gebaute Umwelt lässt sich als anthropogenes Rohstofflager betrachten, das bis zu 10 Mrd. Tonnen Material enthält.²⁸³ Die Bedeutung dieser Betrachtungsweise wird weiter zunehmen, wenn in den nächsten Jahren aufgrund vermehrter Sanierungstätigkeit und zunehmendem Abbruch in schrumpfenden Kommunen die Bauschuttmengen ansteigen werden.²⁸⁴

Auch Recycling führt zur Einsparung von Ressourcen – etwa des knapp werdenden Sandes²⁸⁵ – und i. d. R. zu Energieeinsparungen. Wie signifikant diese ausfallen, hängt jedoch vom Material ab.²⁸⁶ Der Energiebedarf beim Kunststoffrecycling liegt 90–99 % unter demjenigen bei der Herstellung von Kunststoff.²⁸⁷ Auch beim Recycling metallischer Stoffe kommt es zu hohen Energieeinsparungen.²⁸⁸ Beim Recycling von Beton wird hingegen deutlich weniger Energie eingespart bzw. kann das Recycling sogar im Vergleich zur Primärstoffherstellung energieintensiver sein, wenn die zur Herstellung eines gleichwertigen Substituts ggfs. erforderlichen Rezepturveränderungen und Verfahrensschritte einbezogen werden.²⁸⁹ Beim Betonrecycling lassen sich auch keine Prozessemissionen einsparen, weil es lediglich zur Substitution (eines Teils)²⁹⁰ der Gesteinskörnung kommt, die Prozessemissionen jedoch bei der Zementherstellung entstehen.²⁹¹ Daraus folgt, dass an erster Stelle – soweit möglich – energie- und CO₂-intensive Herstellungsprozesse vermieden werden sollten und die Wiederverwendung von Bauteilen dem Recycling vorzuziehen ist. Ein hochwertigeres Recycling sollte dann gefördert werden, wenn dies mit Blick auf die Energiebilanz, Ressourcen- und Flächenverbrauch Sinn ergibt.

Derzeit sind die Verwertungsquoten bei Baustoffen grds. sehr hoch: Nach dem Monitoring des Bundesverbandes Baustoffindustrie betrug die Verwertungsquote im Jahr 2018 89,7 %, ²⁹² bei

²⁸² Vgl. das Beispiel bei Umweltbundesamt, Instrumente zur Wiederverwendung von Bauteilen und hochwertigeren Verwertung von Baustoffen, S. 18.

²⁸³ Umweltbundesamt, Instrumente zur Wiederverwendung von Bauteilen und hochwertigeren Verwertung von Baustoffen, S. 17.

²⁸⁴ Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen>.

²⁸⁵ Deutschlandfunk, Sand - Ein nur scheinbar unendlicher Rohstoff, https://www.deutschlandfunk.de/sand-ein-nur-scheinbar-unendlicher-rohstoff.724.de.html?dram:article_id=460151; United Nations Environment Programme, Sand and sustainability: Finding new solutions for environmental governance of global sand resources.

²⁸⁶ Bimesmeier et al., Sekundärstoffe aus dem Hochbau, S. 148 ff.

²⁸⁷ Ebenda, S. 148.

²⁸⁸ Adler, Recycling und Umwelt, S. 173.

²⁸⁹ Bimesmeier et al., Sekundärstoffe aus dem Hochbau, 148 ff.

²⁹⁰ Max. 35 bzw. 45 % der Gesteinskörnung dürfen nach den maßgeblichen Richtlinien substituiert werden (BauNetz, Recyclingbeton | Beton | Betonarten | Baunetz_Wissen, <https://www.baunetzwissen.de/beton/fachwissen/betonarten/recyclingbeton-930267>; Improving the recycling rate of the construction industry, S. 5 f.).

²⁹¹ VDZ, Klimaschutz, <https://www.vdz-online.de/zementindustrie/klimaschutz>.

²⁹² Kreislaufwirtschaft Bau, Mineralische Bauabfälle Monitoring 2018, S. 12.

Bauschutt sogar 93,8 %²⁹³ und bei Baustellenabfällen 98,7 %²⁹⁴. Jedoch handelt es sich dabei überwiegend um ein Downcycling.²⁹⁵ Hochwertige Baustoffe aus dem Hoch- und Tiefbau werden im Straßen- und Deponiebau verfüllt.²⁹⁶ Der wertmäßige Anteil des Baustoffrecyclings an der Produktion in der Baustoff-, Steine- und Erden-Industrie liegt dagegen zwischen 1,8 % (Baustellenabfälle)²⁹⁷, 10,2 % bei der häufigsten Fraktion Boden und Steine²⁹⁸ und 93,2 % beim Straßenaufbruch²⁹⁹. Recycling-Beton wird bisher kaum eingesetzt. Dabei besteht ein Potenzial von 26 Mio. Tonnen.³⁰⁰ Aus technischer Sicht spricht nichts gegen den Einsatz von Recyclinggesteinskörnungen bei der Herstellung von Beton.³⁰¹ Der Betonanteil beim Abbruch wird in den nächsten Jahren noch zunehmen, weil ab den 1950er-Jahren mehr Beton verbaut wurde.³⁰² Zwar ist, wie oben ausgeführt, mit dem Recycling von Beton wenig Energieeinsparung verbunden. Die Einsparung von primären Gesteinskörnungen, deren Abbaufächen wiederum häufig in Flächenkonkurrenz zu CO₂-Senken stehen, stellt jedoch ein weiteres Argument für höherwertiges Recycling dar. Hinzu kommt, dass eine Reduzierung der Neubautätigkeit sowie ein Ende des Straßenausbaus zu einer Sättigung der bisherigen Verwertungswege führen werden.³⁰³

Verschiedene Hindernisse stehen bislang einem verstärkten Einsatz von wiederverwendeten Bauteilen und Recycling(RC)-Baustoffen im Weg: Zum einen besteht häufig kein wirtschaftlicher Anreiz zur Verwendung von Sekundärrohstoffen³⁰⁴, weil diese nicht kostengünstiger beschafft werden können als Primärrohstoffe.³⁰⁵ Für den fachgerechten Rückbau, die sortenreine Trennung und Aufbereitung von Baustoffen entstehen hohe Kosten.³⁰⁶ Bislang war daher die Entsorgung in Steinbrüchen oder in Deponien auch für die Bauherr:innen attraktiver als hochwertiges Recycling.

²⁹³ Ebenda, S. 8.

²⁹⁴ Ebenda, S. 9.

²⁹⁵ Zentrum Ressourceneffizienz, Potenziale eines hochwertigen Recyclings im Baubereich, S. 9; Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen>.

²⁹⁶ Umweltbundesamt, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 2.

²⁹⁷ Kreislaufwirtschaft Bau, Mineralische Bauabfälle Monitoring 2018, S. 9.

²⁹⁸ Ebenda, S. 7.

²⁹⁹ Ebenda, S. 8.

³⁰⁰ Eu-Recycling, Recyclingbeton noch ohne Marktdurchdringung, <https://eu-recycling.com/Archive/22163>.

³⁰¹ Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen>.

³⁰² Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V., Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, S. 36.

³⁰³ Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen>. Recyclingbaustoffe decken den Bedarf an Gesteinskörnungen derzeit nur i.H.v. 12,5 % (Kreislaufwirtschaft Bau, Mineralische Bauabfälle Monitoring 2018, S. 10; Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen>.), sodass insofern ein bestehender Bedarf gedeckt wird.

³⁰⁴ Unter Sekundärrohstoffen sind Nebenprodukte aus industriellen Prozessen und mineralische Bauabfälle, die direkt verwendet oder zu Recyclingbaustoffen aufbereitet werden, zu verstehen (Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V., Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, S. 34).

³⁰⁵ Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen>.

³⁰⁶ Die Kosten für den Rückbau von Gebäuden liegen derzeit zwischen 60 EUR/m³ und 80 EUR/m³ Bauschutt, was ca. 5 % bis 10 % der Herstellungskosten entspricht (Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015, S. 132).

Hochwertiges Recycling kann darüber hinaus bislang daran scheitern, dass die Produktqualität nicht ausreicht oder dass Baustoffe Schadstoffe enthalten, die entsprechende Grenzwerte überschreiten.³⁰⁷ Nicht nur das Verfahren bei Abbruch und Rückbau ist insofern von Bedeutung.³⁰⁸ Grundsätzlich gilt im Sinne des nachhaltigen Bauens, dass beim Rückbau von Gebäuden und Gebäudeteilen ein möglichst hohes Maß an Kreislauffähigkeit sichergestellt wird, indem bereits in der Planungsphase, insbesondere bei der Materialauswahl, folgende Faktoren beachtet werden: Homogenität, Trennbarkeit der Materialien und Materialverbindungen sowie Schadstofffreiheit.³⁰⁹ Das Bauen in Komponenten und Modulen erleichtert ebenfalls die Wiederverwendung von Bauteilen. Eine kreislaufgerechte Bauweise, die von vornherein den späteren zerstörungsfreien Rückbau konsequent mitdenkt, würde auch die Demontagekosten senken.³¹⁰

a) Kreislauffähige Bauweisen fördern

Wiederverwendung und Recycling werden bislang auch deshalb erschwert, weil die Kreislauffähigkeit in der Planungs- und Errichtungsphase in der Vergangenheit nicht berücksichtigt worden ist. Um dies für zukünftige Gebäude zu verbessern, sollten Anreize dafür geschaffen werden, den Rückbau und die Rückführung in den Kreislauf bereits bei der Planung und Errichtung eines Gebäudes und bei der Herstellung von Bauteilen mitzudenken. Bauherr:innen sollten verpflichtet werden, schon beim Antrag auf die Erteilung einer Baugenehmigung ein Rückbaukonzept vorzulegen. Darüber hinaus sollte für zukünftige Gebäude eine systematische und verpflichtende Erfassung der im Gebäude verbauten Bauteile und Rohstoffe erfolgen. Dies würde es erlauben, die Potenziale zukünftiger urbaner Minen zu erkennen und spätere Nutzer- bzw. Eigentümer:innen vor Gefahren warnen.

Notwendige Regelungen

- **Rückbauplanung als Voraussetzung für Baugenehmigung → NORMIERT** (1007)
Um die Kreislauffähigkeit von Bauteilen und Baustoffen zu fördern, sollte mit dem Antrag auf Baugenehmigung eine Rückbauplanung vorgelegt werden müssen. Diese ist so zu erstellen, dass vorrangig eine Wiederverwendung durchgeführt wird und an zweiter Stelle Stoffe dem Recycling zugeführt werden.
- **Verpflichtende Baudokumentation: → NORMIERT** (1009)
Die Bautechnischen Nachweise (§ 66 MBO) werden um eine verpflichtende Baudokumentation ergänzt, die zur Nutzungsaufnahme in einheitlicher digitaler Form vorgelegt werden muss. In der Dokumentation sind die Materialien mit ihren Qualitäten (Materialpass), die Konstruktion sowie das Rückbaukonzept festzuhalten. Genutzt werden sollte dafür die Methode des „Building Information Modeling“.

³⁰⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, S. 2.

³⁰⁸ Kreislaufwirtschaft Bau, Mineralische Bauabfälle Monitoring 2018, S. 11. Bau- und Abbruchabfälle unterliegen der Gewerbeabfallverordnung als Teil des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Es besteht grundsätzlich die Verpflichtung dazu, Abfälle getrennt zu halten und dem Recycling zuzuführen. Eine gemischte Sammlung ist nur zulässig, wenn die separate Erfassung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist.

³⁰⁹ BauNetz, Recycling | Nachhaltig Bauen | Baustoffe/-teile | Baunetz_Wissen, <https://www.baunetzwissen.de/nachhaltig-bauen/fachwissen/baustoffe--teile/recycling-675291>.

³¹⁰ Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015, S. 132.

Musterbauordnung (MBO)

§ 3

Allgemeine Anforderungen

¹Anlagen sind so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden **und eine kreislauffähige Bauwirtschaft gefördert wird**; dabei sind die Grundanforderungen an Bauwerke gemäß Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 zu berücksichtigen. ²Dies gilt auch für die Beseitigung von Anlagen und bei der Änderung ihrer Nutzung.

§ 16a

Bauarten

- (1) ¹Bauarten dürfen nur angewendet werden, wenn bei ihrer Anwendung die baulichen Anlagen bei ordnungsgemäßer Instandhaltung während einer dem Zweck entsprechenden angemessenen Zeitdauer die Anforderungen dieses Gesetzes oder aufgrund dieses Gesetzes erfüllen und für ihren Anwendungszweck tauglich sind. **²Verwendete Bauarten sollen gewährleisten, dass die bauliche Anlage rückbaufähig ist, um die Kreislauffähigkeit von Bauteilen und Baustoffen zu fördern.**

[...]

§ 66a

Rückbauplanung

¹Mit dem Bauantrag ist ein Plan einzureichen, in dem das Vorgehen im Falle eines Rückbaus des Gebäudes darzulegen ist. ²Das Rückbaukonzept ist so zu erstellen, dass Bauteile und Einrichtungsgegenstände getrennt erfasst und vorrangig einer Wiederverwendung zugeführt werden können. ³Ist eine Wiederverwendung nicht möglich, sind die Bauabfallfraktionen vorrangig der stofflichen Verwertung (Recycling) zuzuführen. ⁴Dies umfasst mindestens die nachfolgend aufgezählten Fraktionen in folgender Qualität:

- a) Beton: frei von anderen Mauerwerksbaustoffen, Gipsbaustoffen, Kunststoffbauteilen und weiteren Störstoffen
- b) Dachziegel: Dacheindeckungen aus gebranntem Ton.
- c) Flachglas: Fassadenelemente, Fenster und Türen können zusammen mit den Profilen an der Baustelle erfasst werden, wenn sichergestellt ist, dass in einem nachfolgenden Schritt eine Auftrennung der Materialien und anschließendes Recycling erfolgt.
- d) Gipsplatten: sind separat von anderen Gipsabfällen zu erfassen. Porenbetonsteine, Putz, Mörtel, Ständerwerke, Anhaftungen von Dämmmaterial und andere Störstoffe sind getrennt zu erfassen.
- e) Altholz: gemäß Altholzverordnung getrennte Erfassung nach stofflich oder energetisch verwertbar
- f) Metalle
- g) Kunststoffbauteile: bspw. Fensterprofile, PVC-Rohre und PVC-Böden
- h) Dämmstoffe: Getrennterfassung von brennbaren und nicht brennbaren Dämmstoffen. Bei Mineralwollen Getrennterfassung nach Glas- und Steinwolle. Ist Steinwolle im Gebäude verbaut, ist zu prüfen, ob eine stoffliche Verwertung, bspw. über das Rockcycle®-System, möglich ist.

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Zweck der vorgeschlagenen Änderungen ist es, dass die Kreislauffähigkeit von Bauteilen und Baustoffen gefördert wird, indem bereits bei der Planung eines Gebäudes dessen Rückbau mitbedacht wird. Dies kann erreicht werden, indem einerseits die Vorlage einer Rückbauplanung zur Voraussetzung für die Erteilung einer Baugenehmigung gemacht wird. Darüber hinaus kann der Grundsatz der Kreislauffähigkeit bzw. Rückbaubarkeit als inhaltliche Anforderung an die Art und Weise des Baus an weiteren Stellen des Gesetzes verstärkend eingefügt werden, u. a. um sicherzustellen, dass die Anforderungen auch für genehmigungsfreie Vorhaben (vgl. § 61, 62 MBO) gelten. Dies gilt für die Allgemeinen Anforderungen in § 3 MBO, sowie für die Anforderungen an die Bauart gem. § 16a MBO. Durch Letzteres soll der Einsatz flächiger Verklebungen verhindert und sichergestellt werden, dass ausschließlich lösbare Verbindungen zwischen Bauteilen und Baustoffen verwendet werden.

Systematische Einordnung

Der Änderung in § 3 MBO kommt primär eine programmatische Funktion hinzu. § 3 MBO legt die Grundanforderungen für den Bau baulicher Anlagen fest. Hierzu sollte auch die kreislauffähige Bauweise zählen. Das Element der Kreislauffähigkeit ist zwar bereits jetzt über den Verweis auf die Grundanforderungen in Anhang I der EU-VO Nr. 305/2011 in der MBO verankert:

„7. Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

Das Bauwerk muss derart entworfen, errichtet und abgerissen werden, dass die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden und insbesondere Folgendes gewährleistet ist:

a) Das Bauwerk, seine Baustoffe und Teile müssen nach dem Abriss wiederverwendet oder recycelt werden können; [...]“

Durch die ausdrückliche Aufnahme in S. 1 der Norm wird die Bedeutung der Kreislauffähigkeit allerdings noch einmal hervorgehoben und die Dopplung ist daher in Kauf zu nehmen.

§ 3 MBO

Der Ergänzung der Grundanforderungen an den Bau baulicher Anlagen um die Anforderung der Förderung einer kreislauffähigen Bauweise kommt eine programmatische Funktion zu. Die hohe Bedeutung von kreislauffähigem Bauen wird hierdurch hervorgehoben.

§ 16a Abs. 1 Satz 2 MBO

Durch die Ergänzung der Anforderungen an die zulässigen Bauarten wird sichergestellt, dass auch auf Ebene der Bauarten kreislauffähige Bauweisen und damit ein kreislauffähiger Einsatz von Bauprodukten mitgedacht wird.

§ 66a MBO

Mit dem neu zu schaffenden § 66a MBO wird die Pflicht zur Vorlage einer Rückbauplanung im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens umgesetzt.

Musterbauordnung (MBO)

Zweiter Abschnitt Genehmigungspflicht, Genehmigungsfreiheit

§ 59 Grundsatz

- (1) Die Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von Anlagen bedürfen der Baugenehmigung, soweit in den §§ 60 bis 62, 76 und 77 nichts anderes bestimmt ist.
- (2) ¹Die Genehmigungsfreiheit nach Absatz 1, den §§ 60 bis 62, 76 und 77 Abs. 1 Satz 3 sowie die Beschränkung der bauaufsichtlichen Prüfung nach §§ 63, 64, 66 Abs. 4 und 77 Abs. 3 entbinden nicht von der Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen, die durch öffentlich-rechtliche Vorschriften an Anlagen gestellt werden, und lassen die bauaufsichtlichen Eingriffsbefugnisse unberührt. **²Eine den Anforderungen des § 66 Absatz 5 Satz 1 entsprechende Baudokumentation ist auch für die in Satz 1 dieser Norm genannten Vorhaben zu erstellen.**

[...]

Dritter Abschnitt Genehmigungsverfahren

§ 66 Bautechnische Nachweise

[...]

- (5) **¹Den bautechnischen Nachweisen ist eine Dokumentation (Baudokumentation) der in der Anlage verwendeten Materialien mit ihren Qualitäten (Materialpass), der Bauart/Konstruktion und des Rückbaukonzeptes gemäß § 66a MBO beizufügen. ²Die Baudokumentation ist (auf Basis der Methode des „Building Information Modeling“) nach näherer Maßgabe der Verordnung aufgrund § 85 Abs. 3 nachzuweisen. ³Sie ist der Bauaufsichtsbehörde spätestens im Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme zur Verfügung zu stellen.**

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Die Wiederverwendung von Bauprodukten spart Ressourcen und Treibhausgasemissionen. Bisher scheitert die Wiederverwendung von Baustoffen vielfach daran, dass vor einer Sanierung, einem Rückbau bzw. dem Abbruch eines Gebäudes nicht bekannt ist, welche Bauprodukte in dem jeweiligen Gebäude verbaut sind, sodass ein gezielter und die Bauprodukte schonender Ausbau nicht sichergestellt ist. Es fehlen Informationen über die Qualität der Produkte, die Art der verwendeten Materialien, ggf. deren Schadstoffgehalte und auch über die Bauart des Gebäudes. Diese Informationen sind jedoch erforderlich, um zu bewerten, ob sich die Wiederverwendung bzw. das Recycling einzelner verbauter Bauprodukte lohnt bzw. welche Ver-

wertungswege geeignet sind. Indem bereits beim Bau eines Gebäudes dokumentiert wird, welche Baustoffe und -teile mittels welcher Bauart verbaut wurden, werden diese Informationen verfügbar. Materialpässe, die nach einem vereinheitlichten Format erstellt werden, erleichtern die schnelle Identifikation von wiederverwend- bzw. rezyklierbaren Produkten und erlauben eine sauberere stoffliche Trennung von nur noch stofflich verwertbaren bzw. zu entsorgenden Baustoffen. Insbesondere solche Bauteile, die Schadstoffe enthalten und entsprechend besonderer Verwertungsverfahren bedürfen, können auf diese Weise leichter identifiziert werden.¹ Eine Dokumentation ist gerade für solche Bauprodukte wertvoll, die einem langen Lebenszyklus unterliegen und bei denen die Gefahr des zeitbedingten Informationsverlustes besonders hoch ist.² Über die Dokumentationen kann zudem langfristig eine Datenbank der in Deutschland verbauten und ggf. zu einem späteren Zeitpunkt verfügbaren Sekundärbaustoffe geschaffen werden.

Die spezifischen inhaltlichen Anforderungen an die Baudokumentation werden wie auch die Spezifikationen der übrigen bautechnischen Nachweise in einer Rechtsverordnung gemäß § 85 Abs. 3 spezifiziert. Die Anforderungen sollten dem Konzept des Building Information Modelling folgen.

Die Baudokumentation ist zusammen mit den sonstigen bautechnischen Nachweisen im Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme vorzulegen.

Die Pflicht zur Erstellung einer Baudokumentation gilt über den Verweis in § 59 Abs. 2 S.3 MBO auch für genehmigungsfreie Vorhaben. Die bereits genannten Gründe für die Einführung einer Baudokumentationspflicht gelten in gleicher Weise für genehmigungsfreie Vorhaben. Über den Verweis wird eine möglichst breite Anwendung sichergestellt.

Alternative Regelungen und ihre Ablehnung

Satz 3, d. h. die Vorlagepflicht im Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme könnte auch in § 82 MBO aufgenommen werden. § 82 MBO regelt Bauzustandsanzeigen und bestimmt, dass bei Aufnahme der Nutzung in bestimmten Fällen die bautechnischen Nachweise gem. § 66 Abs. 3 MBO vorzulegen sind. Für die hier betroffene Baudokumentation erscheint es sinnvoller, die Vorlagepflicht unmittelbar an die Dokumentationspflicht anzuknüpfen, um klarzustellen, dass sie generell gilt und nicht nur in besonderen Ausnahmefällen.

Systematische Einordnung

Die Baudokumentation wird für genehmigungsbedürftige Vorhaben Bestandteil der bautechnischen Nachweise gem. § 66 MBO.

Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz liegt bei den Ländern, welche in ihren LBO die bauordnungsrechtlichen Anforderungen an bauliche Anlagen regeln. Die MBO dient jedoch als Vorlage, an der sich die Länder zur Vereinheitlichung des Bauordnungsrechts orientieren.

¹ Umweltbundesamt, Prüfung möglicher Ansätze zur Stärkung des Recyclings, zur Schaffung von Anreizen zur Verwendung recycelbarer Materialien und zur verursachergerechten Zuordnung von Entsorgungskosten im Bereich der Bauprodukte, Abschlussbericht, Dessau-Roßlau, Januar 2021,, S. 207 f.

² Vgl. Umweltbundesamt, Prüfung möglicher Ansätze zur Stärkung des Recyclings, zur Schaffung von Anreizen zur Verwendung recycelbarer Materialien und zur verursachergerechten Zuordnung von Entsorgungskosten im Bereich der Bauprodukte, Abschlussbericht, Dessau-Roßlau, Januar 2021, S. 207.

b) Wiederverwendung von Bauteilen und Baustoffen fördern

In Deutschland dürfen nur Bauprodukte verwendet werden, die die Voraussetzungen nach § 17 MBO erfüllen. Gebrauchte Bauteile und Baustoffe werden gegenüber neuen Bauteilen durch die vorhandenen Vorgaben benachteiligt, da sie – damit der Einbau erlaubt wird – jeweils kostspielige und zeitaufwendige Zulassungen im Einzelfall (nach § 20 MBO) benötigen, sofern es sich bei Bauteilen um statische Elemente und Fassadenelemente handelt. Dies erfordert die Einholung und Bezahlung eines Gutachtens durch ein Prüfinstitut. Eine Wiederverwendung von Bauteilen und Baustoffen wird dadurch erschwert. Eine Verpflichtung, noch nutzbare Bauteile weiterzuverwenden, gibt es bisher nicht. Das Erfordernis einer Einzelfallzulassung besteht dann nicht, wenn die Hersteller:innen selbst das Bauteil zurücknehmen und erneut verkaufen, weil dann weiterhin die Neuzulassung greift.

Auch für Bauteile aus dem Innenausbau, Pflastersteine, Fliesen und Sanitäreinrichtungen, für die keine Zulassung erforderlich ist, erfolgt nur selten eine Wiederverwendung. Die Gründe dafür liegen darin, dass Hersteller:innen bislang meist kein Interesse am Verkauf gebrauchter Bauteile haben. Hinzu kommt, dass die Abfalleigenschaft, die Bauteilen nach der Entfernung aus dem Gebäude zukommt, die weitere Verwendung behindert. Der Ausbau aus dem Gebäude noch vor dem Abriss ist jedoch durch die schnelle Taktung des Rückbaus erschwert.

Notwendige Regelungen

- **Plan für Wiederverwendung und Recycling als Voraussetzung für Abriss (pre-demolition audit)**
Wird eine Abrissgenehmigung (vgl. dazu VIII. 3. vi.) beantragt, so muss zukünftig ein Rückbauplan vorgelegt werden, in dem dargelegt wird, welche Baumaterialien welcher Form der Verwertung zugeführt werden. Dies fördert bereits die bewusste Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten der Wiederverwendung und des Recyclings.
- **Bauteilbörsen, innovative Konzepte und Geschäftsmodelle fördern**
Unternehmen, die gebrauchte Bauteile auf den Markt bringen, sollten gefördert werden, um die Mehrkosten aufzuwiegen, die aufgrund der aufwendigeren Zulassungsverfahren entstehen.
- **Abfalleigenschaft für gebrauchte Bauteile aufheben → NORMIERT ⁽¹⁰¹²⁾**
Derzeit werden Bauteile nach dem Abbruch rechtlich nach § 3 KrWG als Abfall eingestuft. Dies führt nicht nur zu einem schlechteren Image, sondern auch zu abfallrechtlichen Pflichten der besitzenden Person³¹¹ und erschwert den Weiterverkauf. In der Praxis werden Bauteile deshalb bereits vor Abbruch ausgebaut, um zu vermeiden, dass diese unter den Abfallbegriff fallen, was jedoch aufgrund der kurzen Taktung eines Abbruchs schwierig ist.³¹² Durch die vorgeschlagenen Regelungen wird ein höheres Maß an Rechtssicherheit geschaffen. Es wird Unternehmen leichter gemacht, eine Einordnung von gebrauchten Bauteilen als Abfall zu vermeiden oder die Abfalleigenschaft schneller zu beenden.

³¹¹ Dippel/Ottensmeier, AbfallR 2018, 270.

³¹² Mündliche Auskunft von Dominik Campanella, Geschäftsführer Concular UG.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)

§ 3

Begriffsbestimmungen

[...]

- (3) ¹Der Wille zur Entledigung im Sinne des Absatzes 1 ist hinsichtlich solcher Stoffe oder Gegenstände anzunehmen,
1. die bei der Energieumwandlung, Herstellung, Behandlung oder Nutzung von Stoffen oder Erzeugnissen oder bei Dienstleistungen anfallen, ohne dass der Zweck der jeweiligen Handlung hierauf gerichtet ist, oder
 2. deren ursprüngliche Zweckbestimmung entfällt oder aufgegeben wird, ohne dass ein neuer Verwendungszweck unmittelbar an deren Stelle tritt.

²Für die Beurteilung der Zweckbestimmung ist die Auffassung des Erzeugers oder Besitzers unter Berücksichtigung der Verkehrsanschauung zugrunde zu legen. ³Die Unmittelbarkeit eines neuen Verwendungszwecks im Sinne des Satzes 1 Nummer 2 wird vermutet für Erzeugnisse, die im Zusammenhang mit Baumaßnahmen anfallen und planmäßig ihrem ursprünglichen Zweck entsprechend in anderen Bauprojekten wiederverwendet werden sollen. ⁴Der Vermutungsregel nach Satz 3 steht nicht entgegen, dass vor der Wiederverwendung eine Vorbereitung zur Wiederverwendung in geringem Umfang, insbesondere in Form von Reinigung, erfolgt.

[...]

- (6b) Baumaßnahmen im Sinne dieses Gesetzes sind insbesondere Rückbau, Abriss, Umbau, Ausbau, Neubau und Erhaltung.

§ 5

Ende der Abfalleigenschaft

[...]

- (3) ¹Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung im Sinne von Absatz 2 die Bedingungen unter denen die Abfalleigenschaft von Bauerzeugnissen endet, die im Rahmen von Baumaßnahmen anfallen und zunächst der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden müssen. ²In der Rechtsverordnung ist auch zu regeln, unter welchen Bedingungen die bauproduktrechtlichen Zulassungserfordernissen im Sinne der §§ 17–20 MBO eingehalten werden.

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Ziel der Regelung ist es, die Wiederverwendung von gebrauchten Bauteilen zu erleichtern, indem diese in sinnvollem Maße von der Abfalleigenschaft befreit werden. Werden Bauteile im Rahmen des Abbruchs oder Rückbaus eines Gebäudes ausgebaut, um anschließend wieder- oder weiterverwendet zu werden, unterfallen sie regelmäßig zumindest zeitweise dem Abfallbegriff des KrWG. Die Einordnung als Abfall verringert die gesellschaftliche Akzeptanz von gebrauchten Bauteilen. Mit der Einordnung eines Stoffes oder Gegenstandes als Abfall ist zudem eine Vielzahl von Rechtsfolgen verknüpft:¹ Abfallrechtlich entsteht seitens des Erzeugers bzw. Besitzers der Bauteile die Verantwortlichkeit für die Verwertung bzw. eine mögliche Entsorgung der Bauteile. Stellt sich im Nachhinein heraus, dass ein Bauteil nicht ohne Weiteres wiederverwendet werden kann oder gefährliche Stoffe beinhaltet, können Nachweis-, Register- oder Transportpflichten greifen. Nach der GewerbeabfallVO und der LAGA Mitteilung Nr. 34 greifen für Bau- und Abbruchabfälle Trennungs- und Dokumentationspflichten (§ 8 GewAbfVO). Anlagen zur Behandlung oder Lagerung von Abfällen, die ein bestimmtes Abfallvolumen erreichen, bedürfen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung gem. §§ 4, 16 BImSchG i. V. m. Anhg. 4. BImSchV. Mit der Abfalleigenschaft geht überdies ein Verlust der Produkteigenschaft einher, wodurch auch bauproduktrechtliche Zulassungen entfallen. Diese Pflichten stellen für Unternehmen, die sich auf die Wiederverwendung von Bauteilen spezialisiert haben, zum Teil erhebliche Hemmnisse dar. Hinzu kommt, dass der Abfallbegriff im KrWG offen definiert ist und für Unternehmen eine gewisse Rechtsunsicherheit besteht, wann ein gebrauchtes Bauteil als Abfall gilt und unter welchen Voraussetzungen die Produkteigenschaft bestehen bleibt.² Durch die vorgeschlagenen Regelungen wird ein höheres Maß an Rechtssicherheit geschaffen. Es wird Unternehmen leichter gemacht, eine Einordnung von gebrauchten Bauteilen als Abfall zu vermeiden oder die Abfalleigenschaft schneller zu beenden.

§ 3 Abs. 3 Satz 3 und 4 KrWG

Mit der Ergänzung in § 3 Abs. 3 Satz 3 und 4 KrWG wird der Abfallbegriff mit Blick auf gebrauchte Bauteile geschärft. Bisher wurde für gebrauchte Bauteile nicht eindeutig bestimmt, unter welchen Voraussetzungen ein die Abfalleigenschaft ausschließender „unmittelbarer neuer Verwendungszweck“ im Sinne des § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KrWG bejaht werden kann. Die Rechtsprechung hat das Merkmal der Unmittelbarkeit zwar dahingehend konkretisiert, dass es nicht im Sinne einer zeitlichen Unmittelbarkeit zu verstehen ist. Die zeitliche Nähe der Wiederverwendung diene lediglich als Indiz.³ Das OVG Lüneburg hat weiter konkretisiert: „Mit dem Unmittelbarkeitskriterium soll lediglich ausgeschlossen werden, dass der fraglichen Sache zwischenzeitlich andere Zweckbestimmungen beigemessen werden. Es darf also keine Zwischenbehandlung notwendig sein. Vielmehr muss ein einheitlicher, nicht unterbrochener Wille des Besitzers vorliegen, wie mit der Sache neu verfahren werden soll. Der neue Nutzungszweck muss bei Beginn der Lagerung feststehen.“⁴ Durch die Ergänzung wird klargestellt, dass es genügt, um nicht unter den Abfallbegriff zu fallen, dass eine Wiederverwendung des gebrauchten Bauteils in einem anderen Bauwerk planmäßig vorgesehen ist. Durch Satz 4 wird festgelegt, dass geringfügige Behandlungsmaßnahmen, die primär der Förderung des Absatzes der gebrauchten Bauteile dienen, nicht automatisch zum Eintritt der Abfalleigenschaft führen. Indem diese Ausnahme auf wenig intensive Vorbereitungsmaßnahmen begrenzt wird, wird verhindert, dass abfallrechtliche Schutzvorkehrungen dort, wo sie sinnvoll sind, d. h. im Falle intensiverer und damit ggf. gefahrträchtigerer Vorbereitungs- bzw. Recyclingmaßnahmen, weiter greifen.

¹ Für eine Übersicht: Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, Rechtliche Aspekte bei der Wiederverwendung gebrauchter Bauteile, Folien 11 ff., abrufbar unter: https://www.pius-info.de/dokumente/download/sbb_sander-09_12_1.pdf

² Vgl. zu Unsicherheiten des Abfallbegriffs, Martin Stuttmann, Der Rechtsbegriff „Abfall“, NVwZ 2006, 401, 402, 407.

³ OVG Lüneburg Beschl. v. 29.9.2010 – 7 ME 54/10, BeckRS 2010, 54107

⁴ OVG Lüneburg Beschl. v. 29.9.2010 – 7 ME 54/10, BeckRS 2010, 54107

§ 3 Abs. 6b KrWG

Mit dem neu zu ergänzenden Abs. 6b wird der in § 3 Abs. 3 Satz 3 KrWG verwendete Begriff der Baumaßnahmen definiert. Die Definition besteht aus einer nicht abschließenden Aufzählung von Arten von Baumaßnahmen. Sie orientiert sich an der Definition in § 2 Nr. 1 a), bb) Ersatzbaustoffverordnung.

§ 5 Abs. 3 KrWG

Mit der durch § 5 Abs. 3 KrWG gesetzlich verankerten Pflicht für die Bundesregierung, die Bedingungen für das Ende der Abfalleigenschaft für gebrauchte Bauteile entsprechend § 5 Abs. 2 KrWG in einer Rechtsverordnung zu konkretisieren, wird zukünftig ein Mehr an Rechtssicherheit hinsichtlich des Abfallendes geschaffen. Durch Satz 2 wird sichergestellt, dass in der Rechtsverordnung auch Regelungen getroffen werden, unter welchen Bedingungen Unternehmen die bauproduktrechtlichen Zulassungserfordernisse der §§ 17-20 MBO einhalten. wird.

Alternative Regelungen und ihre Ablehnung

Zur Befreiung der gebrauchten Bauteile vom Stigma der Abfalleigenschaft und von abfallrechtlichen Pflichten kommen auch alternative Lösungsmöglichkeiten in Betracht:

Denkbar wäre es, gebrauchte Bauteile insgesamt aus dem Anwendungsbereich des Abfallrechts herauszunehmen. Im KrWG könnte eine Bereichsausnahme geschaffen werden, indem bei Abbruch und Rückbau von Gebäuden anfallende Bauteile vom Anwendungsbereich des KrWG in § 2 Abs. 2 KrWG ausgenommen werden. Dieser Ansatz würde dazu führen, dass gebrauchten Bauteilen zu keinem Zeitpunkt eine Abfalleigenschaft im Sinne des KrWG zukäme. Damit würde am ehesten dem Gedanken entsprochen, dass gebrauchte Bauteile vom möglicherweise negativen „Abfall-Image“ befreit werden sollen. Diesem Vorteil kommt allerdings keine überwiegende Bedeutung zu. Es ist bereits fraglich, ob potentielle Käufer:innen durch die rein rechtliche Einordnung als Abfall tatsächlich vom Einsatz gebrauchter Bauteile abgehalten werden oder ob dieser Effekt nicht eher dadurch erzeugt wird, dass der Einsatz gebrauchter Bauteile bisher unüblich und aufgrund der tatsächlichen „Gebrauchtheit“ als solcher unpopulär gewesen ist. Im letzteren Fall dürfte das Image gebrauchter Bauteile durch andere Maßnahmen, die in direkter Wirkung einen stärkeren Einsatz gebrauchter Bauteile fördern (z. B. ordnungspolitische Maßnahmen oder finanzielle Anreize), eine wirksamere Aufwertung erfahren, als durch eine veränderte abfallrechtliche Einordnung. Überdies gilt zu bedenken, dass eine generelle abfallrechtliche Erfassung von Bauteilen, die im Rahmen eines Abbruchs oder Rückbaus anfallen, sinnvoll ist und beibehalten werden sollte. Nur so bleibt sichergestellt, dass diejenigen Bauteile, die nicht direkt wiederverwendet werden können, weiterhin dem Abfallrecht und damit den strengen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Verwertung von Baustoffen unterfallen. Aufgrund der Heterogenität von Bauteilen (in Art, Alter, Qualität, Schadstoffgehalt etc.) und der Vielzahl an Aufbereitungs- bzw. Verwertungsprozessen wird vor bzw. beim Abbruch bzw. Rückbau eines Gebäudes nicht immer absehbar sein, welche Bauteile tatsächlich wiederverwendet werden können.

Als weitere Alternative könnten für besonders erhebliche Pflichten Ausnahmetatbestände geschaffen werden, sodass die Pflichten für die Wiederverwendung von gebrauchten Bauteilen und die Weiterverwendung nach Recycling keine Anwendung finden. Durch diese Regelung könnten die betroffenen Unternehmen gezielt von besonders belastenden Pflichten befreit werden. Die Anknüpfung an der Abfalleigenschaft schafft demgegenüber jedoch ein höheres Maß an Rechtssicherheit. In Fällen der direkten Wiederverwendung der gebrauchten Bauteile finden die Pflichten mangels Abfalleigenschaft bereits jetzt keine Anwendung. Erfolgt eine Weiterverwendung der gebrauchten Bauteile erst nach aufwendigen Vorbereitungs- oder Recyclingmaßnahmen, kann das Eingreifen der abfallrechtlichen Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Menschen und vor Umweltschädigungen in vielen Fällen durchaus sinnvoll sein und sollte nicht pauschal ausgeschlossen werden.

Systematische Einordnung

Den rechtlichen Rahmen für die Einordnung als Abfall und den Umgang mit Baustoffen, die beim Bau oder Abbruch von Gebäuden anfallen, bilden die Regelungen des KrWG. Das KrWG setzt die EU-Abfallrahmenrichtlinie (EU-AbfRRL) um. Das KrWG definiert den Begriff des Abfalls, Beginn und Ende der Abfalleigenschaft eines Stoffes, gewisse abfallrechtliche Pflichten sowie die Adressaten dieser Pflichten.

Als Abfall gelten gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 KrWG Stoffe oder Gegenstände, deren sich ihr Besitzer entledigt,

entledigen will oder entledigen muss. Ein Entledigen liegt gem. § 3 Abs. 2 KrWG dann vor, wenn die Stoffe oder Gegenstände einer Verwertung im Sinne der Anlage 2 des KrWG oder einer Beseitigung zugeführt werden. § 3 Abs. 3 KrWG stellt eine Vermutung auf, wonach unter bestimmten objektiven Voraussetzungen ein Wille zur Entledigung fingiert wird. Gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KrWG gilt dies für Stoffe und Gegenstände, „deren ursprüngliche Zweckbestimmung entfällt oder aufgegeben wird, ohne dass ein unmittelbarer Verwendungszweck unmittelbar an deren Stelle tritt.“

Die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes kann enden, sobald es zu einer Wiederverwendung des konkreten Baustoffes kommt. Gem. § 5 KrWG endet die Abfalleigenschaft eines Stoffes unter den Voraussetzungen, dass der Stoff oder Gegenstand „ein Recycling oder ein anderes Verwertungsverfahren durchlaufen hat und so beschaffen ist, dass

1. er üblicherweise für bestimmte Zwecke verwendet wird,
2. ein Markt für ihn oder eine Nachfrage nach ihm besteht,
3. er alle für seine jeweilige Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse erfüllt sowie
4. seine Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt.“

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass zu den nach Nr. 3 zu erfüllenden Rechtsvorschriften das Produktrecht zählt, sodass produkt- bzw. bauzulassungsrechtliche Vorschriften auch für die Frage des Endes der Abfalleigenschaft relevant werden.⁵

Adressaten der mit der Verwertung von Abfällen verbundenen Pflichten sind Erzeuger von Abfällen oder deren Besitzer. „Erzeuger“ ist derjenige, durch dessen Tätigkeit Abfall anfällt. „Besitzer“ ist derjenige, der im Zeitpunkt der Entledigung die tatsächliche Verfügungsgewalt über den Stoff oder Gegenstand hat. In vielen Fällen vereinigen sich beide Eigenschaften in derselben natürlichen oder juristischen Person. Bei Abbrucharbeiten, die typischerweise auftragsmäßig durch Bauunternehmen für die jeweiligen Eigentümer:innen durchgeführt werden, sind Erzeuger und Besitzer der entstehenden Baustoffabfälle typischerweise die Bauunternehmer:innen.⁶

Zu den Pflichten, die aus der Abfalleigenschaft folgen, gehört nach dem KrWG die Verwertungsgrundpflicht gem. § 7 Abs. 2 KrWG. Die GewAbfVO ergänzt Pflichten zur Getrennterfassung verschiedener Fraktionen von Bauabfällen und Zuführung im Sinne der Abfallhierarchie nach § 8 GewAbfVO. Zu trennen ist zwischen den Abfallfraktionen Glas, Kunststoff, Metalle, Holz, Dämmmaterialien, Bitumengemische. Baustoffe auf Gipsbasis, Beton, Ziegel sowie Fliesen und Keramik sind getrennt zu sammeln und vorrangig der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen. In Fällen technischer Unmöglichkeit oder wirtschaftlicher Unzumutbarkeit kann die Pflicht gem. § 8 Abs. 2 GewAbfVO entfallen, unter welchen Bedingungen diese Fälle vorliegen ist in den Vollzugshinweisen zur Gewerbeabfallverordnung (Mitteilung Nr. 34 der Bund/länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA)) konkretisiert. Die GewAbfVO sieht überdies aufwendige Dokumentationspflichten für Bau- und Abbruchabfälle vor.

Weitere Pflichten in Verbindung mit der Abfalleigenschaft können für bestimmte Arten von Baustoffabfall bestehen, insbesondere für gefährliche Abfallarten. Bauprodukte werden nach der Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis (Abfallverzeichnis-VO, AVV) in verschiedene Gefährlichkeitsstufen eingeteilt. Solche Abfälle, die danach als gefährliche Abfälle gelten, unterliegen u. a. einem Vermischungs- und Verdünnungsverbot (§ 9 Abs. 2 Satz 1 KrWG) und ggf. landesrechtlich vorgesehenen Andienungs- bzw. Überlassungspflichten (§ 17 Abs. 4 KrWG). Darüber hinaus gilt eine Pflicht zum Nachweis der ordnungsgemäßen Entsorgung (§ 50 KrWG i. V. m. § 2 Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen (NachweisVO)). Für gefährliche Abfälle gilt zudem die EU-POP-Verordnung.

⁵ Umweltbundesamt, Prüfung möglicher Ansätze zur Stärkung des Recyclings, zur Schaffung von Anreizen zur Verwendung recycelter Materialien und zur verursachergerechten Zuordnung von Entsorgungskosten im Bereich der Bauprodukte, Abschlussbericht, Dessau-Roßlau, Januar 2021, S. 53, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021_01_11_texte_05-2021_bauprodukte_recycling.pdf#%5B%7B%22num%22%3A597%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C70.934418%2C760.599621%2C0%5D

⁶ Umweltbundesamt, Prüfung möglicher Ansätze zur Stärkung des Recyclings, zur Schaffung von Anreizen zur Verwendung recycelter Materialien und zur verursachergerechten Zuordnung von Entsorgungskosten im Bereich der Bauprodukte, Abschlussbericht, Dessau-Roßlau, Januar 2021, S. 46; abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021_01_11_texte_05-2021_bauprodukte_recycling.pdf#%5B%7B%22num%22%3A597%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C70.934418%2C760.599621%2C0%5D

- **Klare Kriterienkataloge für die Zulassung von Bauteilen und Baustoffen**

Die Einführung einer Checkliste mit klaren Kriterien – ähnlich dem Kriterienkatalog für das Tragwerk – kann den Prozess der Einzelfallzulassung für gebrauchte Bauteile und Baustoffe erleichtern. Werden bei einer einfachen Stichprobenprüfung sämtliche Kriterien erfüllt, dürfen die Bauteile erneut verbaut werden, ohne dass ein Gutachten eingeholt werden müsste. Werden die Kriterien nicht erfüllt, ist eine genauere Prüfung durch ein Prüfinstitut erforderlich.

c) Recycling von Baustoffen fördern

Um das hochwertige Recycling von Baustoffen attraktiver zu machen, können Preisreize gesetzt werden: Höhere Kosten bei der Entsorgung von Bauabfällen sowie eine Verteuerung von Primärrohstoffen als Folge einer Primärrohstoffsteuer machen die stoffliche Weiterverwertung von Bauabfällen wirtschaftlich attraktiver. Ein Vorrang von Sekundärrohstoffen bei der öffentlichen Auftragsvergabe kann ebenso wie eine Quote für die Verwendung von Sekundärrohstoffen weitere Anreize zum hochwertigen Recycling bieten. Abzuwägen ist allerdings stets, inwieweit auf Basis einer Lebenszeitbetrachtung hochwertiges Recycling bei dem jeweiligen Baustoff Sinn ergibt.

Notwendige Regelungen

- **Flexiblerer Einsatz von Gesteinskörnung in der Betonherstellung**

Die im RC-Beton eingesetzten Gesteinskörnungen sollten nach den Erkenntnissen aus der wissenschaftlichen Forschung flexibler angepasst werden können.³¹³ Darüber hinaus sollten höhere Anteile an RC-Gesteinskörnung als bisher zugelassen werden.³¹⁴ Die entsprechenden Richtlinien sollten angepasst werden.

- **Entsorgung im Ausland erschweren**

Derzeit werden Baustoffe z.T. ins Ausland verbracht und dort u.U. unsachgemäß entsorgt.³¹⁵ Folge ist einerseits ein schädlicher Umwelteintrag, andererseits werden dadurch auch (potenzielle) Sekundärrohstoffe dem Stoffkreislauf entzogen.³¹⁶ Unternehmen, die Abfälle in Drittstaaten ausführen, sollten daher stärker für die Umweltfolgen ihrer Ausfuhren in Verantwortung genommen werden. Es sollte eine Sorgfaltspflicht des exportierenden Unternehmens eingeführt werden, darauf zu achten, dass seine Vertragspartner:innen die Stoffe fachgerecht recyceln. Wird dieser Sorgfaltspflicht nicht nachgekommen, so droht eine ordnungswidrigkeitenrechtliche Haftung (vgl. im Übrigen Maßnahmenkatalog Industrie).

³¹³ Konsortium R-Beton, R-Beton | Ressourcenschonender Beton – Werkstoff der nächsten Generation, <https://www.r-beton.de/>.

³¹⁴ 100-prozentige Recyclingzuschläge für die Aggregate sind möglich: Improving the recycling rate of the construction industry, S. 5

³¹⁵ Dies wird etwa in Bezug auf Gips berichtet: Über 1/6 des Gesamtaufkommens (>100.000 t/a) an – auch gut recycelbaren – Gipsabfällen wird nach Tschechien verbracht und zur Sanierung uranhaltiger Schlammeiche verwendet. In der Folge kann es zur Bildung und Freisetzung von Schwefelwasserstoff (H₂S) kommen (Umweltbundesamt, Factsheet Gips, S. 4. Die Ausfuhr zur Verwertung ist dabei gegenüber der Verwertung im Inland oftmals mit erheblichen Kostenersparnissen verbunden. Grund sind einerseits die geringen Lohnkosten, andererseits aber auch die fehlende Internalisierung von Umweltkosten und die geringen Kosten aufgrund niedriger Umweltstandards, weshalb mitunter ein Anreiz zum Export gerade an Orte mit besonders niedrigen Standards besteht („Waste Haven Effekt“). Vgl. zur Problematik von „Waste Haven“: Kellenberg, Journal of Environmental Economics and Management 2012, S. 68, 85); European Environment Agency, Plastics waste trade and the environment, S. 27

³¹⁶ BDE, Warum Abfallexporte und -importe unverzichtbar sind, S. 6 ff.

- **Ende der Abfalleigenschaft für Sekundärbaustoffe → NORMIERT** ⁽¹⁰¹⁸⁾
Sekundärbaustoffe sollten – wie der Referentenentwurf der Mantelverordnung³¹⁷ auch teilweise vorsah – als Bauprodukte anerkannt werden.
- **Quote für Wiederverwertung → NORMIERT** ⁽¹⁰²²⁾
Der vorrangige Einsatz von RC-Baustoffen sollte gesetzlich verankert werden. Dies kann unter anderem durch die aktuell diskutierte Mantelverordnung für Ersatzbaustoffe und Bodenschutz geschehen, mit der die Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung einhergeht.³¹⁸ In Anlehnung an die Quote in § 14 Abs. 2 KrWG für Bau- und Abbruchabfälle sollten in der Verordnung klare Quoten-Vorgaben für mineralische RC-Baustoffe vorgenommen werden. In Betracht kommt eine Quote von 10 %, die über die nächsten Jahre ansteigt.
- **Vorrang für RC-Baustoffe bei der öffentlichen Auftragsvergabe: → NORMIERT** ⁽¹⁰²³⁾
Seit der Novelle des KrWG Ende 2020 gilt der Vorrang sekundärer, ökologisch vorteilhafter Baustoffe bei der Auftragsvergabe des Bundes (§ 45 Abs. 2 Satz 1 KrWG). Auf Landesebene, z.B. in Baden-Württemberg, wird die Verankerung des Vorranges für RC-Baustoffe bei der Ausschreibung öffentlicher Bauvorhaben im Landes-Abfallwirtschaftsgesetz und im Landeskreislaufwirtschaftsgesetz debattiert.³¹⁹ Berlin hat ebenfalls seine Vergabeverordnung geändert und den Einsatz von RC-Beton für bestimmte Bauvorhaben vorgegeben.³²⁰ Es sollten alle Länder einen derartigen Vorrang einführen. Es kommt jedoch meist zur Kollision mit dem Grundsatz der Sparsamkeit: Weil keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen dürfen (§ 45 Abs. 2 Satz 2 KrWG), werden Sekundärbaustoffe i. d. R. nicht berücksichtigt. Dies kann aufgelöst werden, indem ein fiktiver CO₂-Preis auf die im Rahmen der vorzulegenden Ökobilanz aufgeführten CO₂-Emissionen aufgeschlagen wird. Auf diese Weise werden RC-Baustoffe wettbewerbsfähig. Als Best-Practice-Beispiel kann die Baustoff-Recycling-Strategie der Schweiz dienen: Dort werden RC-Baustoffe konsequent bei öffentlichen Bauten eingesetzt.³²¹

³¹⁷ Referentenentwurf des BMU, Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung, WR III 3 – 73103-1/0, 6.2.2017.

³¹⁸ Vgl. BMU, Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung, abrufbar unter <https://www.bmu.de/gesetz/verordnung-zur-einfuehrung-einer-ersatzbaustoffverordnung-zur-neufassung-der-bundes-bodenschutz-und/>.

³¹⁹ Recycling und Entsorgung, Baden-Württemberg will RC-Baustoffen in öffentlichen Ausschreibungen Vorrang geben | EUWID Recycling und Entsorgung, <https://www.euwid-recycling.de/news/politik/einzelansicht/Artikel/baden-wuerttemberg-will-rc-baustoffen-in-oeffentlichen-ausschreibungen-vorrang-geben.html>.

³²⁰ Zweite Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU), Anhang 1: Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung, Leistungsblatt 26, Nr. 2 b): „Ortbeton als Beton – soweit nach aktuellem Stand der Technik und der Norm zulässig– unter der Verwendung rezyklierter Gesteinskörnungen nach DIN EN 12620 in den maximal zulässigen Anteilen nach der jeweils gültigen Richtlinie des Deutschen Ausschusses für Stahlbeton e. V. (DAfStb) herzustellen und einzusetzen. Die sonstigen Regelungen gemäß genannter DAfStb-Richtlinie und die Anforderungen der jeweils gültigen „Alkali-Richtlinie“ des DAfStb sind ebenfalls anzuwenden.“ (Abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen-uvk/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/VwVBU_Anhang1.pdf).

³²¹ Eu-Recycling, Recyclingbeton noch ohne Marktdurchdringung, <https://eu-recycling.com/Archive/22163>.

Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke (Ersatzbaustoffverordnung – ErsatzbaustoffV)

§ 20a Ende der Abfalleigenschaft

Die Abfalleigenschaft der mineralischen Ersatzbaustoffe endet im Zeitpunkt des Inverkehrbringens unter den Voraussetzungen, dass sie

1. den Anforderungen des Abschnitts 3 gemäß hergestellt wurden,
2. in Verkehr gebracht werden, um den weiteren Anforderungen des Abschnitts 4 entsprechend verwendet zu werden, und
3. die anwendbaren bautechnischen Anforderungen nach der [bspw. Ersatzbauprodukteverordnung] erfüllen.

Begründung

Zielsetzung und Regelungsnotwendigkeit

Die Ersatzbaustoffverordnung regelt bundeseinheitlich und rechtsverbindlich unter welchen Voraussetzungen mineralische Ersatzbaustoffe hergestellt und eingebaut werden dürfen. Zu den erfassten mineralischen Baustoffen zählen auch Bau- und Abbruchabfälle, sodass die Ersatzbaustoffverordnung den Einsatz von Sekundärbaustoffen fördert. Die Verordnung legt Anforderungen an Güteüberwachung, Analyse- und Bewertungsverfahren sowie Dokumentationspflichten im Zusammenhang mit der Herstellung mineralischer Ersatzbaustoffe sowie die technischen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für den Einbau der Ersatzbaustoffe in technischen Bauwerken fest. In der Verordnung wurde bislang nicht geregelt, unter welchen Voraussetzungen auch die Abfalleigenschaft der Sekundärbaustoffe endet. Nach aktuellem Stand wird es demnach ab Inkrafttreten der Ersatzbaustoffverordnung im Jahr 2023 sog. „gütegesicherte Sekundärbaustoffe“ geben, diesen wird jedoch weiterhin der Makel der Abfalleigenschaft anhaften. Eine Befreiung von der Abfalleigenschaft und den damit verbundenen abfallrechtlichen Anforderungen sowie die damit einhergehende Anerkennung der Sekundärbaustoffe als Bauprodukte, ist aus Sicht der Bauwirtschaft jedoch von hoher Bedeutung, um den Einsatz von Sekundärbaustoffen nachhaltig zu stärken. Nur durch die Anerkennung als Bauprodukte könne die Ungleichbehandlung von Primär- und Sekundärbaustoffen beseitigt und die Akzeptanz von Sekundärbaustoffen erhöht werden.¹

Entsprechend wird Abschnitt 4 der EBV mit § 20a um eine Regelung ergänzt, in der die Voraussetzungen für ein Ende der Abfalleigenschaft von mineralischen Ersatzbaustoffen im Sinne der EBV ausdrücklich geregelt werden.

(Politischer Kontext: In seiner Rede zur Verabschiedung der Mantelverordnung im Juli 2021 erklärte der parlamentarische Staatssekretär des BMU Pronold, dass bis zum Inkrafttreten der Verordnung im Jahr 2023 eine verbindliche, europarechtskonforme Festlegung zum Ende der Abfalleigenschaft für bestimmte

¹ Vgl. Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung, Pressemitteilung vom 21.06.2021, Mantelverordnung muss noch weiterentwickelt werden, abrufbar unter: <https://www.bvse.de/gut-informiert-mineralik/pressemitteilungen-mineralik/7363-mantelverordnung-muss-noch-weiterentwickelt-werden.html>; Die Deutsche Bauindustrie/Das Deutsche Baugewerbe, Stellungnahme zur Mantelverordnung Kabinettsbeschluss vom 03.05.2017, Stand 07.08.2017, S. 5, anrufbar unter: https://www.ngsmbh.de/bin/pdfs/Vortrag_191017_Freise.pdf; Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW), Stellungnahme zur Mantelverordnung, 19.02.2021, abrufbar unter: https://www.bfw-newsroom.de/wp-content/uploads/2021/02/210219_BFW_Stellungnahme_Mantelverordnung.pdf

Stoffströme getroffen werden solle.² In Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen und Bayern existieren bereits Verwaltungsvorschriften bzw. Leitlinien, wonach der Produktstatus von Sekundärbaustoffen unter bestimmten Voraussetzungen anerkannt wird.³ Im Zusammenhang mit dem Erlass der Ersatzbaustoffverordnung ist umstritten, ob diese Regelungen der Länder zukünftig weitergelten; wobei die Unsicherheit dadurch entschärft wird, dass bis 2023 eine bundeseinheitliche Regelung geschaffen werden soll.)

Alternative Regelungen und Ablehnungsgründe

Der ursprüngliche Referentenentwurf zur Mantelverordnung sah in § 21 des Entwurfs eine Regelung zum Ende der Abfalleigenschaft vor.⁴ Nach § 21 S. 1 des Entwurfs sollte die Abfalleigenschaft bestimmter mineralischer Ersatzbaustoffe, die abschließend in der Norm aufgezählt wurden, enden. Das Abfallende wurde allerdings unter den Vorbehalt gestellt, dass die Voraussetzungen von § 5 Abs. 1 KrWG erfüllt werden. Laut § 21 S. 2 des Entwurfs wurde für die aufgezählten Ersatzbaustoffe vermutet, dass sie die Anforderung des § 5 Abs. 1 Nr. 4 KrWG, dass die Verwendung des Stoffes insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt, erfüllt sind. Für alle nicht aufgezählten Ersatzbaustoffe wurde ein Abfallende ausgeschlossen. Hintergrund für die Streichung von § 21 des Referentenentwurfs im Rahmen der Verhandlungen über die Mantelverordnung im Bundesrat im Jahr 2017 war Kritik daran, dass die Regelung zum Abfallende auf einzelne Stoffe begrenzt blieb und ein Abfallende für sonstige Stoffe ausdrücklich ausschloss.⁵ (Andererseits wird von einigen Verbänden, u. a. IHK Bayern, gefordert, für die Übergangszeit bis zu einer umfassenden Abfallende-VO eine Positivliste mit Materialien, die in jedem Fall von der Abfalleigenschaft befreit sind, aufzustellen.) Stattdessen einigte man sich darauf, dass zunächst der in seinem Anwendungsbereich offene § 5 Abs. 1 KrWG als Regelung genüge.⁶ Weiterer Nachteil dieser Regelung ist, dass sie über die Vermutungsregelung in Satz 2 hinaus keine weitere Konkretisierung der Voraussetzungen für das Ende der Abfalleigenschaft schafft oder deren Nachweis erleichtert. Den verarbeitenden Unternehmen obliegt weiterhin der Aufwand, die übrigen Voraussetzungen von § 5 Abs. 1 KrWG nachzuweisen. Dies gilt insbesondere für § 5 Abs. 1 Nr. 3 KrWG, welcher die Erfüllung technischer Produktanforderungen betrifft. Folglich ist der Alternativvorschlag des Referentenentwurfs abzulehnen.

Die Alternative, auf eine spezielle Regelung des Endes der Abfalleigenschaft für Sekundärbaustoffe zugunsten der allgemeinen Vorschrift des § 5 Abs. 1 KrWG zu verzichten, ist aufgrund ihrer Unbestimmtheit abzulehnen. Für Unternehmen besteht ohne eine Konkretisierung der Anforderungen für RC-Baustoffe ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit, wann Sekundärbaustoffe diese Anforderungen tatsächlich erfüllen.⁷

² Siehe EUWID, Meldung vom 25.06.2021; Nach über 15 Jahren Diskussion: Die Mantelverordnung ist beschlossen; abrufbar unter: <https://www.euwid-recycling.de/news/politik/einzelansicht/Artikel/nach-ueber-15-jahren-diskussion-die-mantelverordnung-ist-beschlossen.html>

³ Vgl. Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung, Pressemitteilung vom 21.06.2021, Mantelverordnung muss noch weiterentwickelt werden, abrufbar unter: <https://www.bvse.de/gut-informiert-mineralik/pressemitteilungen-mineralik/7363-mantelverordnung-muss-noch-weiterentwickelt-werden.html>

⁴ Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung, WR III 8 – 73103-1/0, 06.02.2017, abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/mantelv_text.pdf:

“ § 21 Ende der Abfalleigenschaft – Vorbehaltlich der Erfüllung der weiteren Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes endet für die in Satz 2 genannten mineralischen Ersatzbaustoffe die Abfalleigenschaft. Die Verwendung folgender mineralischer Ersatzbaustoffe führt insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt im Sinne des § 5 Absatz 1 Nummer 4 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes: [...] Andere mineralische Ersatzbaustoffe als die in Satz 2 bezeichneten dürfen nicht als mineralische Ersatzbaustoffe, die das Ende der Abfalleigenschaft erreicht haben, in Verkehr gebracht werden.“

⁵ Siehe dazu u. a. ITVA, Stellungnahme des Ingenieurtechnischen Verbandes für Altlastenmanagement und Flächenrecycling e.V. (UTVA) zum Referentenentwurf der Mantelverordnung nach dem Stand vom 06.02.2017, S. 7, abrufbar unter: https://www.itv-altlasten.de/wp-content/uploads/2019/10/ITVA-Stellungnahme_Referententwurf_Mantelverordnung_06.02.2017_Stand_01.03.2017_final.pdf

⁶ Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Wortprotokoll der 114. Sitzung, Protokoll-Nr. 19/114, 07.06.2021, S. 14, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/851664/bf26f7138db07009785a4c22ff781c45/Protokoll-19-114-data.pdf>

⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Wortprotokoll der 114. Sitzung, Pro-

Gesetzgebungskompetenz

§ 5 Abs. 2 KrWG ermächtigt die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nach Maßgabe der in § 5 Abs. 1 KrWG genannten Anforderungen die Bedingungen näher zu bestimmen, unter denen für bestimmte Stoffe und Gegenstände die Abfalleigenschaft endet. Auf diese Ermächtigungsgrundlage kann auch für die Regelung des Abfallendes für Sekundärbaustoffe in der Ersatzbaustoffverordnung zurückgegriffen werden. § 5 Abs. 2 Satz 3 KrWG nennt Mindestinhalte, die eine entsprechende Verordnung enthalten müsste.

Europarechtskonformität

§ 5 KrWG basiert auf der harmonisierenden Vorschrift des Art. 6 EU-AbfRRL. Art. 6 Abs. 3 der EU-AbfRRL gestattet den Mitgliedstaaten detaillierte Kriterien für die Abfallende-Voraussetzungen zu definieren. In Erwägungsgrund Nr. 17 der Änderungsrichtlinie (EU) 2018/851 zur EU-AbfRRL wurden die Mitgliedstaaten explizit dazu aufgerufen, geeignete Maßnahmen zu treffen, um den Akteuren auf den Märkten der Sekundärrohstoffe mehr Sicherheit in Bezug auf den Abfall- bzw. Nichtabfall-Status von Stoffen oder Gegenständen zu bieten und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu fördern: „Zu den Maßnahmen können auch der Erlass von Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Bedingungen in nationales Recht sowie Verfahren zur Unterstützung der Umsetzung gehören, beispielsweise die Einführung material- und anwendungsspezifischer Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft, die Bereitstellung von Leitliniendokumenten sowie Einzelfallentscheidungen und andere Verfahren zur Ad-hoc-Anwendung der auf Unionsebene festgelegten, harmonisierten Bedingungen. Für die betreffenden Maßnahmen sollten auch Durchsetzungsbestimmungen vorgesehen werden, damit bei Abfällen, die infolge eines Verwertungsverfahrens nicht mehr als Abfälle angesehen werden, geprüft wird, dass sie den Rechtsvorschriften der Union für Abfälle, Chemikalien und Produkte entsprechen, wobei insbesondere Abfallströme, die aufgrund von Beschaffenheit und Umfang ein höheres Risiko für Mensch und Umwelt bergen, Abfälle für innovative Verwertungsverfahren oder verwertete Abfälle, die für die anschließende Verwendung in anderen Mitgliedstaaten bestimmt sind, vorrangig behandelt werden.“⁸

In Art 6 Abs. 2 Satz 4 EU-AbfRRL hat sich die EU-Kommission ihrerseits den Erlass von vorrangigen Durchführungsrechtsakten zur Festlegung detaillierter Kriterien für die einheitliche Anwendung der Abfallende-Voraussetzungen für bestimmte Materialien vorbehalten, bislang jedoch noch keine Regelungen zu mineralischen Ersatzbaustoffen getroffen.

Systematische Einordnung

§ 5 Abs. 1 KrWG legt in Umsetzung von Art. 6 der EU-AbfRRL die Voraussetzungen für das Ende der Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes fest. Danach endet die Abfalleigenschaft, wenn der Stoff oder Gegenstand „ein Recycling oder ein anderes Verwertungsverfahren durchlaufen hat und so beschaffen ist, dass

1. er üblicherweise für bestimmte Zwecke verwendet wird,
2. ein Markt für ihn oder eine Nachfrage nach ihm besteht,
3. er alle für seine jeweilige Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse erfüllt sowie
4. seine Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt.“

Diese allgemeinen Voraussetzungen kann die Bundesregierung nach § 5 Abs. 2 KrWG für bestimmte Stoffe und Gegenstände in Rechtsverordnungen spezifizieren. § 5 Abs. 2 Satz 3 KrWG stellt in Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 Satz 4 EU-AbfRRL inhaltliche Anforderungen an eine solche Rechtsverordnung, diese muss bestimmen „1. welche Abfälle der Verwertung zugeführt werden dürfen, 2. welche Behandlungsverfahren und -methoden zulässig sind, 3. die Qualitätskriterien [...], 4. die Anforderungen an Managementsysteme [...], 5. das Erfordernis und die Inhalte einer Konformitätserklärung.“

tokoll-Nr. 19/114, 07.06.2021, S. 14 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/851664/bf26f7138db07009783a4c22ff781c45/Protokoll-19-114-data.pdf>

⁸ Änderungsrichtlinie abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851&from=DE>

Entsprechend muss eine Regelung des Endes der Abfalleigenschaft von Sekundärbaustoffen den in § 5 Abs. 1 und 2 KrWG genannten Kriterien gerecht werden.

Die Ersatzbaustoffverordnung regelt bislang unter anderem die Anforderungen an die Herstellung und an das Inverkehrbringen mineralischer Ersatzbaustoffe (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 EBV), die Voraussetzungen, unter denen die Verwendung dieser mineralischen Ersatzbaustoffe insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 4 KrWG führt (Nr. 3), die Anforderungen an den Einbau dieser mineralischen Ersatzbaustoffe in technische Bauwerke (Nr. 4) sowie Anforderungen an die getrennte Sammlung von mineralischen Abfällen aus technischen Bauwerken (Nr. 5). Als „mineralische Ersatzbaustoffe“ definiert die EBV in § 2 Nr. 1 mineralischen Baustoff, der u. a. als Abfall oder als Nebenprodukt bei Baumaßnahmen, beispielsweise Rückbau, Abriss, Umbau, Ausbau, Neubau und Erhaltung anfällt, unmittelbar oder nach Aufbereitung für den Einbau in technische Bauwerke geeignet und bestimmt ist und einer Liste von Stoffen, unter die auch Recycling-Baustoffe (§ 2 Nr. 29) fallen, zugeordnet werden kann.

Damit regelt die EBV schon jetzt einige der in § 5 Abs. 1 und 2 KrWG genannten Anforderungen, sodass es nur noch einer Regelung der übrigen bedarf. Indem die EBV mit der oben genannten Definition zunächst grundsätzlich festlegt, welche Stoffe als mineralische Ersatzbaustoffe im Sinne der EBV in Betracht kommen, in Abschnitt 3 die Anforderungen für die Herstellung mineralischer Ersatzbaustoffe bestimmt (wozu insbesondere eine Güteüberwachung durch einen Eignungsnachweis bzgl. der Aufbereitungsanlage (§ 5), eine werkseigene Produktionskontrolle (§ 6) und Fremdüberwachung der Recycling-Baustoffe sowie deren Klassifizierung (§ 11) gehören) und in Abschnitt 4 festlegt, welche Stoffe welcher Materialklasse auf welche Weise in technischen Bauwerken eingebaut werden dürfen, ohne dass schädliche Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zu befürchten sind (§ 19), erfüllt die EBV bereits die Anforderungen von § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 sowie Abs. 2 Satz 3 Nr. 1-5 KrWG mit Blick auf die schädlichen Umweltauswirkungen. Die Regelungen der EBV entsprechen in ihrer Art den Anforderungen an die Güteüberwachung für Recycling-Baustoffe in den Vorläufigen Hinweisen zum Einsatz von Baustoffrecyclingmaterial des Landes Baden-Württemberg, welche eine Ende der Abfalleigenschaft für Recycling-Baustoffe vorsehen.⁹

Die Anforderungen an die bautechnischen Eigenschaften lässt die EBV bisher gemäß § 4 Abs. 4 EBV ausdrücklich unberührt. Demnach fehlt es bisher an einer Regelung der Anforderungen, unter denen die Ersatzbaustoffe die geltenden technischen Anforderungen und sonstige produktbezogene Rechtsvorschriften im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 KrWG erfüllt.¹⁰ Sekundärbaustoffe unterfallen ebenso wie Primärbaustoffe grundsätzlich den Anforderungen des Produktrechts. Die relevanten produktrechtlichen Regelungen ergeben sich aus der EU-Bauprodukte-VO und produktrechtlichen Anforderungen des Baurechts. Die Bauprodukte-VO stellt Grundanforderungen an Bauprodukte auf, spezifiziert werden diese in harmonisierten Normen und technischen Spezifikationen. Umsetzung finden diese u. a. in den Landesbauordnungen bzw. der Musterbauordnung. Diese stellen zum Teil auch weitergehende Anforderungen auf. Bisher fehlt es an einer kohärenten Regelung für eine Anwendung der bestehenden bauprodukt- bzw. zulassungsrechtlichen Anforderungen auf Sekundärbaustoffe. Eine solche sollte jedoch getroffen werden, um Sekundärbaustoffe von aufwendigen Zulassungsverfahren zu befreien und so die Verwendung von Sekundärbaustoffen effizienter zu gestalten. Die Regelung zum Ende der Abfalleigenschaft von mineralischen Baustoffen knüpft an die zu treffende Regelung an und wird damit auch den Anforderungen von § 5 Abs. 1 Nr. 3 KrWG gerecht.

⁹ Vgl. Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, Vorläufige Hinweise zum Einsatz von baustoffrecyclingmaterial, 13.04.2004, abrufbar unter: https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/3_Umwelt/Abfall-_und_Kreislaufwirtschaft/Rechtliche_Grundlagen/Mineralische_Abf%C3%A4lle/040413_Baustoffrecyclingmaterial_vorlaeufige_Hinweise_Erlass_01.pdf

¹⁰ Vgl. Aussage von Florian Knappe (ifeu Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH) im Rahmen von Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Wortprotokoll der 114. Sitzung, Protokoll-Nr. 19/114, 07.06.2021, S. 19: Danach regle die EBV bislang nur das Umweltgefährdungspotenzial der Stoffe, treffe jedoch keine Regelung zu den physikalischen Eigenschaften bzw. die Eigenschaften als Bauprodukt.

Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke (Ersatzbaustoffverordnung – ErsatzbaustoffV)

§ 1a

Förderung der Verwendung von Ersatzbaustoffen

Ersatzbaustoffe im Sinne des § 2 Nummer 1, die in technische Bauwerke im Sinne des § 2 Nr. 3 eingebaut werden, sollen am Gesamtanteil der bei Baumaßnahmen verwendeten Baustoffe betragen:

1. spätestens ab dem 1. Januar 2023 insgesamt mindestens 10 Gewichtsprozent,
2. spätestens ab dem 1. Januar 2025 insgesamt mindestens 20 Gewichtsprozent,
3. spätestens ab dem 1. Januar 2030 insgesamt mindestens 30 Gewichtsprozent,
4. spätestens ab dem 1. Januar 2035 insgesamt mindestens 40 Gewichtsprozent,
5. [...]

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Ziel der Regelung ist es, den vorrangigen Einsatz von Sekundärbaustoffen gesetzlich zu verankern und die Nachfrage nach Sekundärbaustoffen anzukurbeln. Hierzu wird in § 1a EBV eine Quote für den Anteil der für den Einbau in technischen Bauwerken zu verwendenden Ersatzbaustoffen am Gesamtanteil der Baustoffe festgelegt. Die Quote liegt im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Ersatzbaustoffverordnung im Jahr 2023 bei zunächst 10 %. Um eine langfristige Steigerung dieser Quote zu veranlassen, wird für darauffolgende Zeitabschnitte eine höhere Quote bestimmt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass eine wachsende Nachfrage für Ersatzbaustoffe entsteht. Dies macht das Recycling wiederum attraktiver.

Systematische Einordnung

Die Regelung ist in Abschnitt 1 der Ersatzbaustoffverordnung, d. h. bei den Allgemeinen Bestimmungen verortet.

§ 14 Abs. 2 KrWG stellt eine Mindestquote für die Verwertung von nicht gefährlichen Bau- und Abbruchabfällen auf. Die Quotenregelung in § 1a EBV ergänzt § 14 Abs. 2 KrWG, indem die Nachfrageseite adressiert wird.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)

§ 45

Pflichten der öffentlichen Hand

- (1) Die Behörden des Bundes, **der Länder und Kommunen** sowie die ihrer Aufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen und sonstigen Stellen sind verpflichtet, durch ihr Verhalten zur Erfüllung des Zweckes des § 1 beizutragen.
- (2) ¹Die Verpflichteten nach Absatz 1 haben, insbesondere unter Berücksichtigung der §§ 6 bis 8, bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen, bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen, ohne damit Rechtsansprüche Dritter zu begründen, Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die
 1. in rohstoffschonenden, energiesparenden, wassersparenden, schadstoffarmen oder abfallarmen Produktionsverfahren hergestellt worden sind,
 2. durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling von Abfällen, insbesondere unter Einsatz von Rezyklaten, oder aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind,
 3. sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit, Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit auszeichnen oder
 4. im Vergleich zu anderen Erzeugnissen zu weniger oder schadstoffärmeren Abfällen führen oder sich besser zur umweltverträglichen Abfallbewirtschaftung eignen.

²Die Pflicht des Satzes 1 gilt, soweit die Erzeugnisse für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, durch ihre Beschaffung oder Verwendung keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen, ein ausreichender Wettbewerb gewährleistet wird und keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen. ³Soweit vergaberechtliche Bestimmungen anzuwenden sind, sind diese zu beachten. ⁴§ 7 der Bundeshaushaltsordnung bleibt unberührt. ⁵**Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsrechnungen, die im Zusammenhang mit den Sätzen 2, 3 und 4 durchzuführen sind, ist die Menge der voraussichtlich durch die jeweils zu verwendenden Erzeugnisse emittierten CO₂-Emissionen auf Grundlage eines fiktiven CO₂-Preises miteinzupreisen. ⁶Die CO₂-Emissionen sind für den gesamten Lebenszyklus der jeweiligen Erzeugnisse und auf Basis einer Ökobilanz zu ermitteln.** ⁷Abweichend von der Pflicht des Satzes 1 ist bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern und bei Bauvorhaben sowie sonstigen Aufträgen, die verteidigungs- oder sicherheitsspezifische Aufträge sind oder die Verteidigungs- und Sicherheitsaspekte umfassen sowie bei sonstigen Aufträgen, soweit diese für die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr erforderlich sind, zu prüfen, ob und in welchem Umfang die in Satz 1 genannten Erzeugnisse eingesetzt werden können.

[...]

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Generell dient die Regelung der Förderung des Einsatzes von RC-Baustoffen. Indem die öffentliche Hand dazu verpflichtet wird, RC-Baustoffen Vorrang einzuräumen, wird einerseits die Nachfrage bzw. der Einsatz von RC-Baustoffen erhöht und damit das Entstehen entsprechender angebotsseitiger Strukturen unter-

stützt.¹ Andererseits soll durch den Einsatz von RC-Baustoffen in öffentlichen Gebäuden eine Vorbildwirkung erzeugt werden, mittels derer den bei vielen privaten Bauherr:innen bestehenden Vorbehalten gegenüber RC-Baustoffen entgegengewirkt und zum Rückgriff auf RC-Baustoffe angeregt werden kann.²

§ 45 Abs. 2 Satz 1 KrWG enthält bereits eine entsprechende Vorrangregelung, die dazu verpflichtet bei der öffentlichen Auftragsvergabe für Bauvorhaben u. a. RC-Baustoffen Vorzug zu geben. Diese Pflicht gilt nach § 45 Abs. 1 KrWG jedoch nur für Behörden des Bundes, der Aufsicht des Bundes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen und sonstige Stellen, d. h. nur im Rahmen öffentlicher Auftragsvergabe durch den Bund. In den Landesabfall-/kreislaufwirtschaftsgesetzen bzw. Landesvergabegesetzen finden sich zwar ebenfalls Regelungen betreffend eine vorrangige Berücksichtigung von Sekundärstoffen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe. Diese sind jedoch fast ausschließlich als Prüf- bzw. Sollvorschriften ausgestaltet und erreichen damit nicht denselben Regelungseffekt wie die Bevorzugungspflicht in § 45 Abs. 2 KrWG.³

Erforderlich ist es, eine § 45 Abs. 2 Satz 1 KrWG entsprechende Bevorzugungspflicht auch für Behörden, öffentliche Einrichtungen und Unternehmen auf Länder- und Kommunalebene zu etablieren. Hierfür spricht, dass ein Großteil relevanter Bauvorhaben der öffentlichen Hand auf Länder- bzw. Kommunalebene durchgeführt werden,⁴ daneben dürfte die angestrebte Vorbildwirkung aufgrund des lokalen Bezugs höher sein. Erreicht werden kann dieses Ziel, indem die Beschränkung von § 45 KrWG auf die Auftragsvergabe des Bundes aufgehoben und der Anwendungsbereich der Norm auf die Länder und Kommunen ausgedehnt wird.

Neben der Ausweitung der Bevorzugungspflicht auf Länder und Kommunen ist der bestehende § 45 Abs. 2 KrWG auch dahingehend effektiver auszugestalten, dass der Vorrang nicht ohne Weiteres unter Berufung auf etwaige Mehrkosten oder eine Unwirtschaftlichkeit des Einsatzes von Sekundärbaustoffen ausgehebelt werden kann. Die bestehende Bevorzugungspflicht des § 45 Abs. 2 Satz 1 KrWG ist in den nachfolgenden Sätzen mehreren Vorbehalten ausgesetzt. Gemäß § 45 Abs. 2 Satz 2 KrWG gilt sie unter dem Vorbehalt, dass durch die Beschaffung oder Verwendung von RC-Baustoffen keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen. Darüber hinaus sind vergaberechtlichen Bestimmungen zu beachten, ebenso wie der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (vgl. § 45 Abs. 2 Satz 3 und 4 KrWG).

Regelungsoptionen

Denkbar ist zunächst eine Ergänzung von § 45 Abs. 2 Satz 2-4 KrWG, in der klargestellt wird, dass bei einem Kostenvergleich mit Primärmaterialien ein fiktiver CO₂-Preis anhand einer auf den Lebenszyklus des jeweiligen Erzeugnisses bezogenen Ökobilanz gebildet wird. Diese Option erscheint auf den ersten Blick regelungstechnisch einfacher. Fraglich ist aber, ob das überhaupt so geht, weil die Regelung einen Eingriff in vergabe- und haushaltsrechtliche Grundprinzipien darstellt und folglich mit diesen vereinbar sein bzw. an diese sauber anknüpfen muss. Außerdem könnte es problematisch sein, dass die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Norm und die CO₂-Einpreisung auf unterschiedlichen Ebenen des Vergabeverfahrens anknüpfen. Während die Bevorzugungspflicht den Zeitpunkt der Leistungsbestimmung betrifft, dem Vergabeverfahren quasi vorgeschaltet ist, betrifft die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eher das Beurteilungsverfahren bzw. das Zuschlagsverfahren.

Alternativ kommt eine generelle Regelung in haushaltsrechtlichen Vorschriften oder solchen des Vergabe-

¹ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der EU, 20.05.2020, BT-Drs. 19/19373, S. 71 f., verfügbar unter: <https://dserv.bundestag.de/btd/19/193/1919373.pdf>

² Ibid.

³ Eine Übersicht zu den bestehenden Länderregelungen und deren Verpflichtungscharakter hat das Umweltbundesamt aufgestellt. Siehe zusammenfassende Tabellen auf S. 39 f., in UBA, Regelungen der Bundesländer auf dem Gebiet der umweltfreundlichen Beschaffung, Aktualisierung April 2020, Texte 126/2020, verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-07-02_texte_126-2020_regelungen-bundeslaender-beschaffung.pdf. Mit leicht abweichendem Analyseergebnis, UBA, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Aktualisierung 2020, S. 66, verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_10_23_texte_188_2020_rechtsgutachten_umweltfreundliche_beschaffung.pdf

⁴ Vgl. Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V., DGAW-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union, 09.09.2019, verfügbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/krwg_novelle/Stellungnahmen/krwg_novelle_stn_dgaw_bf.pdf

rechts dahingehend, dass bei Wirtschaftlichkeitsrechnung jeweils ein fiktiver CO₂-Preis mittels einer Ökobilanz auf Lebenszyklusbasis zu berücksichtigen ist, in Betracht. Eine solche könnte parallel zu den bereits in einigen Ländervergabegesetzen/-verordnungen bestehenden Lebenszykluskalkulationen ausgestaltet werden.

Alternative Regelungen und ihre Ablehnung

Alternativ zu einer Ausweitung des Anwendungsbereiches von § 45 KrWG könnten die existierenden länderspezifischen Regelungen individuell entsprechend § 45 KrWG angepasst werden. Nachteil eines solchen Vorgehens ist jedoch, dass die Verantwortung damit bei den jeweiligen Landesgesetzgebern läge und eine einheitlich strenge Umsetzung nicht gewährleistet ist.

Daneben wäre es denkbar, anstatt einer Anpassung im Abfallrecht, eine weitere Regelung gleichen Inhalts im Vergaberecht zu schaffen, die dann ebenfalls für Länder und Kommunen gelten würde. Allerdings würde dies eine Doppelung zu § 45 KrWG bedeuten. Außerdem ist das KrWG das sachnähere Gesetz, wenn es um die Regelung des Einsatzes von Sekundärmaterialien geht. Außerdem dient § 45 KrWG der Umsetzung von Art. 9 Abs. 1 lit. b) der EU-AbfRRL, die Umsetzung der Richtlinie ist bislang einheitlich durch das KrWG erfolgt.

Systematische Einordnung

Die Normierung der beiden Regelungsaspekte betrifft mehrere Rechtsbereiche. Die anzupassende Vorschrift des § 45 KrWG ist zunächst eine abfallrechtliche Vorschrift. Da sie inhaltliche Anforderungen für die Durchführung von Vergabeverfahren durch die öffentliche Hand stellt, ist sie gleichzeitig auch von vergaberechtlicher Bedeutung. § 45 KrWG konkretisiert das Leistungsbestimmungsrecht der öffentlichen Auftraggeber und ist damit vor allem relevant im Zeitpunkt der Festlegung des Auftragsgegenstandes sowie der Leistungsbeschreibung, wirkt sich aber letztlich auf alle Abschnitte des Vergabeverfahrens aus.⁵ Durch die Bevorzugungspflicht wird den öffentlichen Beschaffungsstellen der Ermessensspielraum hinsichtlich der Berücksichtigung ökologischer Aspekte genommen. „Es steht den öffentlichen Auftraggebern nicht mehr frei, sich für oder gegen ein umweltverträgliches Produkt oder die umweltverträgliche Dienstleistung zu entscheiden, die den Beschaffungsbedarf deckt, sondern „die Verpflichteten haben [...] Erzeugnissen den Vorzug zu geben“, die den Anforderungen des § 45 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 4 KrWG entsprechen.“⁶

Die Anpassung der Berechnungsgrundlage für die Wirtschaftlichkeitsprüfung durch Einpreisung eines fiktiven CO₂-Preises betrifft sowohl das Vergaberecht als auch das Haushaltsrecht.

Gesetzgebungskompetenz

Eine Anwendung von § 45 KrWG auch auf Länder und Kommunen könnte der Bundesgesetzgeber auf seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Vergaberecht stützen.⁷ Das Vergaberecht gehört zum Recht der Wirtschaft, für welches der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat. Daneben kommt ein Rückgriff auf die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit im Gebiet der Abfallwirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG in Betracht.

⁵ UBA, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Aktualisierung 2020, S. 66, verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_10_23_texte_188_2020_rechtsgutachten_umweltfreundliche_beschaffung.pdf

⁶ Ibid, S. 67

⁷ So auch der Vorschlag der Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V., DGAW-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union, 09.09.2019, verfügbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/krwg_novelle/Stellungnahmen/krwg_novelle_stn_dgaw_bf.pdf

- **Primärrohstoffe besteuern:** → **NORMIERT** ⁽¹⁰²⁸⁾

Es sollte eine Primärrohstoffsteuer auf solche Baustoffe eingeführt werden, für die eine Wiederverwendung und/oder ein Recycling möglich ist. Die Verteuerung von Primärrohstoffen würde Sekundärbauteile und -baustoffe wirtschaftlich attraktiver machen. Das Steueraufkommen sollte dazu genutzt werden, um ressourceneffizientes Bauen zu fördern, etwa für Forschung und Entwicklung. Gesteinskörnungen werden bereits in 16 EU-Staaten besteuert. In Italien und der Tschechischen Republik liegt die Abgabe bei lediglich 0,20 bis 0,30 EUR bzw. rund 0,10 EUR pro Tonne. Die in Großbritannien seit 2002 erlassene „Aggregates Levy“ auf Sand, Kies und Schotter von umgerechnet 2,35 EUR pro Tonne und die schwedische Kiessteuer in Höhe von 1,35 EUR pro Tonne werden bereits explizit zur Reduktion des Primärrohstoff-Verbrauchs erhoben.³²²

- **Steuerbemessungsgrundlage:** Die Primärbaustoffsteuer sollte zunächst auf folgende Materialien erhoben werden: Bausand, Baukies und gebrochene Natursteine.³²³ Durch eine Besteuerung dieser Materialien würden rund 80–90 % der mineralischen Primärbaustoffe adressiert.³²⁴ Langfristig sollte eine Ausweitung auf Kalkgestein³²⁵ geprüft werden und zwar im Hinblick auf seine Verwendung in der Zementherstellung.³²⁶
- **Steuererhebung:** Die Primärbaustoffsteuer sollte als Verbrauchssteuer konzipiert werden.³²⁷ Außerdem sollte die Primärbaustoffsteuer als einheitliche Bundessteuer ausgestaltet werden.³²⁸ Da es lokale Unterschiede bei der Verfügbarkeit von Primärbaustoffen, Recyclingbaustoffen und Abbruchmaterialien gibt, würde die Steuer zwar nicht überall gleichermaßen wirken, allerdings hat eine bundesweite Anwendung den Vorteil, dass Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Ländern, unnötiger Transportaufwand und Anpassungsbedarf an lokale Gegebenheiten vermieden werden.³²⁹ Somit werden bundesweit klare und einheitliche Preissignale gesetzt und die Steuererhebung wird nicht verkompliziert.³³⁰

³²² Baunetzwerk.biz, Umweltbundesamt fordert Steuer für Primärrohstoffe, <https://www.baunetzwerk.biz/umweltbundesamt-fordert-steuer-fuer-primarrohstoffe>.

³²³ So auch UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 53. Auch fokussiert man sich damit auf gewünschte Anpassungsreaktionen in Bezug auf den Einsatz von RC-Beton und alternativen umweltfreundlichen Baustoffen wie z.B. Holz, vgl. UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 53.

³²⁴ UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 53.

³²⁵ Oder allgemeiner: Karbonatgesteine.

³²⁶ So auch UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 53. Zementklinker ist bei der Zementherstellung der Hauptbestandteil. Derzeit wird Zementklinker in der Regel durch das Brennen von Kalkgestein hergestellt. Dabei entstehen prozessbedingte Emissionen. Eine Steuer auf Kalkstein würde diese prozessbedingten Emissionen adressieren und dadurch nachhaltigere Zementsorten fördern, die wesentlich geringere prozessbedingte Emissionen aufweisen und weniger Kalkstein benötigen, vgl. UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 54.

³²⁷ So auch Keimeyer/Schulze/Hermann, Primärbaustoffsteuer. Implementationsanalyse 1 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitische Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRes); UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 7.

³²⁸ Vgl. UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 7.

³²⁹ Vgl. UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 8.

³³⁰ Vgl. ebenda, S. 7.

- **Adressaten der Besteuerung:** Steuerpflichtig sollten die Hersteller:innen bzw. Inverkehrbringer:innen und Importeur:innen der oben genannten Primärbaustoffe sein.³³¹ Die Anzahl der Steuerschuldner:innen wäre somit überschaubar und die Erhebung der Steuer sowie die Überwachung mit einem geringen Aufwand möglich.³³²
- **Grenzausgleich:** Außerdem sollte ein Grenzausgleich eingeführt werden, indem Importe genauso wie die inländische Gewinnung besteuert werden; bei einem Export sollte es im Gegenzug zu Erstattungen der Steuer kommen.³³³
- **Höhe der Besteuerung:** Die Primärbaustoffsteuer sollte als Mengensteuer erhoben werden, da die Umweltauswirkungen von der gewonnenen Menge abhängen.³³⁴ Der Steuersatz könnte zu Beginn bei 3,00 EUR pro Tonne liegen.³³⁵ Um eine langfristige Wirkung der Steuer sicherzustellen, sollte die Steuer in einem regelmäßigen Rhythmus auf Basis der vergangenen Preisentwicklung angepasst werden.³³⁶ Dadurch würde verhindert, dass die Lenkungswirkung und das Steueraufkommen durch Inflation erodieren. Zusätzlich dazu sollte die Wirksamkeit der Steuer in einem regelmäßigen Rhythmus evaluiert und gegebenenfalls über die Inflationsrate hinaus erhöht werden.³³⁷

³³¹ Vgl. UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 56.

³³² Vgl. UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 8.

³³³ So auch UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 8; Keimeyer/Schulze/Hermann, Primärbaustoffsteuer. Implementationsanalyse 1 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitische Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRes), S. 21.

³³⁴ So auch UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 52.

³³⁵ Für eine konkrete Ausgestaltung der Steuerhöhe wird vermehrt Großbritannien als Beispiel herangezogen. Im Jahr 2002 wurde dort die „Aggregates Levy“ in Höhe von 1,60 Pfund (entspricht zum damaligen Wechselkurs: 2,60 Euro) pro Tonne in Verkehr gebrachten Primärbaustoffes eingeführt. Im Jahr 2008 wurde die „Aggregates Levy“ auf 1,95 Pfund und im Jahr 2009 auf 2,00 Pfund (entspricht zum damaligen Wechselkurs rund 2,30 Euro) erhöht, vgl. HM Revenue & Customs, UK Aggregates Levy Statistics; Wuppertal Institut, Besteuerung von Primärrohstoffen - Ergebnisse des Forschungsprojekts Materialeffizienz und Ressourcenschonung, S. 7.

Anhand des Beispiels Großbritanniens wurde in Deutschland bislang eine Steuer von 2,00 EUR pro Tonne für bestimmte Primärbaustoffe diskutiert, vgl. Keimeyer/Schulze/Hermann, Primärbaustoffsteuer. Implementationsanalyse 1 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitische Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRes).

Das UBA schlägt vor, einen Startwert von 2,30 EUR (basierend auf dem derzeitigen Wert der „Aggregates Levy“ in Großbritannien) zu wählen, welcher sukzessiv auf 3,00 EUR angehoben werden könnte. Die Steuer könnte jährlich um 5 % steigen und würde so nach circa 5 Jahren die Höhe von 3,00 EUR erreichen. Anschließend wäre eine jährliche Steigerungsrate nahe der Inflationsrate von 1,5 % vorstellbar. Vgl. UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 54.

³³⁶ Vgl. UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 8.

³³⁷ Vgl. UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 8.

Primärbaustoffsteuergesetz (PrimärbaustoffStG)

§ 1

Steuergebiet, Steuergegenstand

- (1) ¹Primärbaustoffe unterliegen im Steuergebiet der Primärrohstoffsteuer. ²Steuergebiet ist das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ohne das Gebiet von Büsingen und ohne die Insel Helgoland. ³Die Primärrohstoffsteuer ist eine Verbrauchssteuer im Sinne der Abgabenordnung.
- (2) Primärbaustoffe im Sinne dieses Gesetzes sind
 1. Primärrohstoffe
 - Bausand
 - Baukies
 - Gebrochene Natursteine
 2. Baustoffe, die die in Nr. 1 aufgeführten Primärrohstoffe enthalten.

§ 2

Steuertarif

- (1) ¹Die Primärrohstoffsteuer beträgt für die Primärbaustoffe 3,00 EUR je Tonne. ²Für Baustoffe im Sinne des § 1 Absatz 2 Nummer 2 bemisst sich die Steuer nach der im Baustoff enthaltenen Menge des Rohstoffes.
- (2) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates den in Absatz 1 festgesetzten Steuertarif in einem Zweijahresrhythmus an die Preisentwicklung anzupassen.
- (3) Das Bundesministerium der Finanzen evaluiert in einem Dreijahresrhythmus, erstmalig zum 01.01.20XX, die Wirksamkeit der Steuer mit Blick auf die Förderung des Einsatzes von Sekundärbau-
stoffen.

§ 3

Sonstige Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist oder sind

1. Inverkehrbringer:innen: Unternehmen, die Primärbaustoffe nach ihrer Erstgewinnung erstmalig in den Verkehr bringen.
2. Importeur:innen: Unternehmen, die Primärbaustoffe in das Steuergebiet einführen.
3. Exporteur:innen: Unternehmen, die Primärbaustoffe aus dem Steuergebiet ausführen.
4. [...]

§ 4

Steuerentstehung, Steuerschuldner

- (1) Die Steuer entsteht zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens des Primärbaustoffes in den Handel.
- (2) Ein Inverkehrbringen liegt vor, wenn

1. im Steuergebiet gewonnene Primärrohstoffe nach der Erstgewinnung erstmalig veräußert werden.
 2. außerhalb des Steuergebiets gewonnene Primärrohstoffe im Wege des Handels in das Steuergebiet gelangen.
 3. Baustoffe, die Primärrohstoffe enthalten, im Wege des Handels in das Steuergebiet gelangen.
- (3) Steuerschuldner ist oder sind im Fall des Absatzes 2 Nummer 1 der Inverkehrbringer:innen und in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 2 und 3 die Importeur:innen.

§ 5 Grenzausgleich

Bei einer Ausfuhr von Primärbaustoffen aus dem Steuergebiet wird eine zuvor angefallene Steuer den Exporteur:innen erstattet.

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Mit dem Primärbaustoffsteuergesetz wird eine Primärrohstoffsteuer auf solche Baustoffe eingeführt, für die eine Wiederverwendung und/oder ein Recycling möglich ist. Mit der Einführung der Steuer wird die Verwendung von Primärrohstoffen teurer. Hierdurch werden die Nachfrage nach Primärbaustoffen und der mit ihr verbundene Ressourcenverbrauch reduziert werden. Gleichzeitig bewirkt sie, dass der Einsatz von Sekundärbauteilen und Sekundärbaustoffen, deren Herstellungskosten derzeit zum Teil über denjenigen für die Gewinnung bzw. Herstellung von Primärbaustoffen liegen, wirtschaftlich attraktiver wird.¹

Systematische Einordnung

Die Primärbaustoffsteuer ist neu als Mengen- bzw. Verbrauchssteuer zu konzipieren.

Gesetzgebungskompetenz

Der Bund kann die Primärbaustoffsteuer im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Verbrauchssteuern gemäß Art. 105 GG einführen.

Verfassungsmäßigkeit

Die Einführung der Primärbaustoffsteuer erfolgt im Einklang mit dem Grundgesetz. Der damit verbundene Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Steuerschuldner aus Art 14 Abs. 1 GG ist angesichts der hohen Bedeutung des nachhaltigen Umgangs mit Primärressourcen und der Förderung einer kreislauffähigen Bauwirtschaft durch einen verstärkten Einsatz von Sekundärbaustoffen verhältnismäßig.

Europarechtskonformität

Die Verbrauchssteuer ist mit Europarecht vereinbar. Über die Regelung zum Grenzausgleich wird eine Benachteiligung ausländischer Unternehmen verhindert. Die Besteuerung trifft alle Unternehmen, die Primärbaustoffe im Steuergebiet in Verkehr bringen in gleicher Weise.

¹ Vgl. Umweltbundesamt, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, Abschlussbericht, März 2021, S. 17 f. abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-02-25_texte_31-2021_optionen_oekonomische_instrumente_ressourcenschutz.pdf

- **Verfüllsteuer:** → **NORMIERT** ⁽¹⁰³¹⁾

Die hohe Wiederverwertungsquote von fast 90 % bei mineralischen Bauabfällen verdeckt die Tatsache, dass ein Großteil der „wiederverwerteten“ Bauabfälle ohne echtes Bedürfnis in Deponien verfüllt wird. Um einen größeren Anteil der Bauabfälle der Aufbereitung zuzuführen, sollte eine Verfüllsteuer eingeführt werden. Diese sollte als Wertsteuer auf die Deponiegebühren erhoben werden (Kippgebühr). Steuerpflichtig ist die Person, die entsorgungspflichtig ist. Die Steuer sollte von ihrer Höhe ca. dem Betrag entsprechen, der bei einer Aufbereitung zusätzlich anfiel. Das UBA schlägt 10 % für Boden und Steine, Baggergut und Gleisschotter und 25 % für Bauschutt vor.³³⁸

- **Änderung von Flächennutzungsplänen zugunsten von Behandlungsflächen für die Aufbereitung von Ressourcen aus dem Rückbau:**³³⁹ Materialien können in Stadtnähe an Ort und Stelle verarbeitet werden und auf kurzen Transportwegen zurückgebracht und wieder verarbeitet werden. Die ortsnahe Behandlung ist relevant, weil bei RC-Baustoffen der Transportweg maßgeblichen Einfluss auf die CO₂-Bilanz hat.³⁴⁰

³³⁸ Umweltbundesamt, Optionen für ökonomische Politikinstrumente zur Steigerung der Ressourceneffizienz, S. 4.

³³⁹ EU-Recycling, <https://eu-recycling.com/Archive/22163>, letzter Aufruf am 06.04.2021.

³⁴⁰ BauNetz, Recyclingbeton | Beton | Betonarten | Baunetz Wissen, <https://www.baunetzwissen.de/beton/fachwissen/betonarten/recyclingbeton-930267>; Bimesmeier et al., Sekundärstoffe aus dem Hochbau, 3, 19.

N.N.

§ N.N. Verfüllsteuer

- (1) ¹Boden und Steine, Baggergut, Gleisschotter und Bauschutt unterliegen im Steuergebiet einer Verfüllsteuer. ²Steuergebiet ist das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ohne das Gebiet von Büsingen und ohne die Insel Helgoland.
- (2) Die Verfüllsteuer bemisst sich als Wertsteuer an der jeweils geltenden Kippgebühr. Für Boden und Steine, Baggergut und Gleisschotter beträgt die Verfüllsteuer 10 %, für Bauschutt beträgt die Verfüllsteuer 25 %.
- (3) Steuerschuldner sind die entsorgungspflichtigen Erzeuger:innen oder Besitzer:innen des Abfalls.
- (4) Die Steuer fällt bei Übergabe der in Absatz 1 genannten Abfälle an das verfüllende Unternehmen an. Das verfüllende Unternehmen führt die von den Steuerschuldnern erbrachte Steuer an die Gemeinden ab.

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Mit der Verfüllsteuer wird das Verfüllen mineralischer Bau- und Abbruchabfälle in Deponien besteuert. Ein zu hoher Anteil der anfallenden mineralischen Bau- und Abbruchabfälle werden aktuell als minderwertiges Verfüllmaterial in Deponien eingesetzt, eine Aufbereitung und höherwertige Weiterverwertung der Abfälle erfolgt zu selten. Dadurch gehen der Bauwirtschaft wertvolle Rohstoffe verloren. Ein großer Anteil der mineralischen Bau- und Abbruchabfälle könnte nach einer entsprechenden Aufbereitung eine höherwertige Verwertung in technischen Bauwerken finden.¹ Die Aufbereitung der Abfälle rechnet sich aufgrund der zum Teil hohen Aufbereitungskosten und geringen Nachfrage nach mineralischen Sekundärbaustoffen im Verhältnis zu den bei einer Verfüllung erzielbaren Erträgen nicht. Indem die Verfüllung von Bau- und Abbruchabfällen durch die Besteuerung verteuert wird, soll die Aufbereitung von Bau- und Abbruchabfällen wirtschaftlich attraktiver werden.

Systematische Einordnung

Die Verfüllsteuer wird als Wertsteuer erhoben. Sie bemisst sich an den jeweils geltenden Kippgebühren, die auf kommunaler Ebene festgelegt werden.² Kippgebühren sind die Preise, die für die Annahme der Materialien zur Verfüllung durch Deponien erhoben werden. Die Einnahmen fließen den Gemeinden zu.

Gesetzgebungskompetenz

Der Bund kann die Verfüllsteuer gemäß Art. 105 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz einführen.

¹ Vgl. Umweltbundesamt, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, Abschlussbericht, März 2021, S. 19, 71, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-02-25_texte_31-2021_optionen_oekonomische_instrumente_ressourcenschutz.pdf

² Ibid, S. 74.

VII. Effizientere Wohnflächennutzung

Die Pro-Kopf-Wohnfläche beträgt in Deutschland im Durchschnitt 47 m².³⁴¹ Ein Anstieg auf 52 m² wird für das Jahr 2050 prognostiziert.³⁴² Im Gegensatz dazu betrug im Jahr 1950 die Pro-Kopf-Wohnfläche nur 14 m²,³⁴³ im Jahr 1990 noch 34,8 m² pro Person.³⁴⁴ Die Ursachen für den starken Anstieg sind vielfältig. Zum einen trägt der immer größer werdende Anteil an Ein- bis Zweipersonenhaushalten³⁴⁵ und der Mangel an kleinen Wohneinheiten zum größeren Flächenverbrauch bei.³⁴⁶ In diesem Zusammenhang besteht auch das Problem des Remanenzeffektes: nach dem Auszug der Kinder oder dem Tod des Partners oder der Partnerin wird häufig in der tendenziell großen Wohnung verblieben.³⁴⁷ Zum anderen führt die zunehmende Verstädterung in manchen Regionen zu Wohnraumangel und Stagnation des Marktes, in anderen Regionen zu strukturellem Leerstand. Dabei spielt eine effiziente Gebäudenutzung eine wesentliche Rolle im Klimaschutz, da die Pro-Kopf-Wohnfläche einen direkten Einfluss auf den Energie- und Ressourcenverbrauch sowie die Flächenversiegelung in Deutschland hat.³⁴⁸ Davon sind sowohl die graue Energie, also die Energie für den Bau des Gebäudes, als auch fortlaufende Energiebedarfe, wie Heizenergie, Kühlung, Belüftung, und der Betrieb von Endgeräten betroffen.³⁴⁹ Dabei bietet eine effiziente Gebäudenutzung große Chancen: zum einen kann durch effizientere Nutzung des Bestands der Bedarf an Neubau gesenkt werden, zum anderen geht eine Verringerung der Wohnfläche aus der Perspektive eines Individuums langfristig mit einer Verringerung der Lebenshaltungskosten einher, wie zum Beispiel bei der baulichen Teilung von Einfamilienhäusern. Im Folgenden werden mehrere Maßnahmen vorgeschlagen, welche bestehende Hemmnisse für Wohnflächenverkleinerung abbauen sollen und Anreize zu mehr Flächeneffizienz bieten sollen.

³⁴¹ Umweltbundesamt, Wohnfläche, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#zahl-der-wohnungen-gestiegen>. Letzter Aufruf am 15.04.2021.

³⁴² Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland, S. 76 f.

³⁴³ Politik-Dossier Wohnungspolitik / Friedrich-Ebert-Stiftung. - Teil 1.

³⁴⁴ Wohnfläche je Einwohner: Deutschland in Zahlen, <https://www.deutschlandinzahlen.de/tab/deutschland/infrastruktur/gebaeude-und-wohnen/wohnflaeche-je-einwohner>.

³⁴⁵ Im Jahr 2019 betrug der Anteil der Einpersonenhaushalte bereits 39,7 % (Umweltbundesamt, Wohnfläche, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#wohnflaeche-pro-kopf-gestiegen>

³⁴⁶ Politik-Dossier Wohnungspolitik / Friedrich-Ebert-Stiftung. - Teil 1.

³⁴⁷ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf S. 97.

³⁴⁸ Technische Universität München, Das Potenzial neuer Wohnformen zur Reduzierung der Pro-Kopf-Wohnfläche im Urbanen Raum, <https://mediatum.ub.tum.de/doc/1444872/document.pdf> S. 21

³⁴⁹ Technische Universität München, Das Potenzial neuer Wohnformen zur Reduzierung der Pro-Kopf-Wohnfläche im Urbanen Raum, <https://mediatum.ub.tum.de/doc/1444872/document.pdf> S. 22

1. Umzug erleichtern

In Regionen mit angespannten Wohnungslagen besteht das Problem, dass ältere alleinstehende Menschen häufig eine für sie viel zu große, möglicherweise nicht barrierefreie Wohnung bewohnen (Remanenzeffekt),³⁵⁰ während junge Familien dringend nach mehr Wohnraum suchen. Durch starke Mietsteigerungen ist der Umzug in eine kleinere Wohnung manchmal teurer, als die große Wohnung zu behalten.³⁵¹ Zusätzliche Hemmnisse bilden der Aufwand und die Kosten des Umzugs und gegebenenfalls doppelte Mietzahlungen wegen zeitlicher Überlappungen.³⁵²

Notwendige Regelungen

- **Rechtsanspruch auf Wohnungstausch → NORMIERT** 939

Mit einem Rechtsanspruch auf Wohnungstausch sollten die Mieter:innen den Vertrag des anderen ohne Mieterhöhung übernehmen können. In Nordrhein-Westfalen, Berlin und Wien bieten landeseigene Wohnungsunternehmen den Tausch innerhalb der eigenen Immobilien bereits an.³⁵³ Das Recht auf Wohnungstausch sollte im mietrechtlichen Abschnitt des BGB verankert werden.³⁵⁴ Dieses würde nur unter der Voraussetzung bestehen, dass weder das Mietverhältnis gekündigt wurde noch eine Klage auf Räumung anhängig war. Der neuen Mieter:in wird durch den Tausch das Recht gegeben, den Mietvertrag der alten Mieter:in ohne eine Veränderung der Konditionen zu ihrem Nachteil, wie zum Beispiel eine Mietpreiserhöhung, zu übernehmen.³⁵⁵ Größter Kritikpunkt an diesem Vorschlag ist der Eingriff in die Privatautonomie der Vermieter:in.³⁵⁶ Um die Vermieter:in hinreichend zu schützen, sollte diese:r die Möglichkeit haben, den Tausch abzulehnen, sofern das neue Mietverhältnis unzumutbar erscheint. Eingriffe in die Vertragsfreiheit im Mietrecht sind bereits in ähnlicher Form auffindbar, wie etwa bei dem Eintrittsrecht eines Angehörigen im Todesfall der Mieter:in in § 563 BGB. Legitime Gründe zur Ablehnung des Tausches können sich an den Gründen des §§ 563, 553 BGB orientieren, wie zum Beispiel eine drohende finanzielle Leistungsunfähigkeit der neuen Mieter:in.³⁵⁷

³⁵⁰ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf S. 97.

³⁵¹ Deutschlandfunk, Beratungen auf Bundesparteitag - Grüne bringen Recht auf Wohnungstausch ins Spiel, https://www.deutschlandfunk.de/beratungen-auf-bundesparteitag-gruene-bringen-recht-auf.766.de.html?dram:article_id=463348.

³⁵² Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 16.

³⁵³ Deutschlandfunk, Beratungen auf Bundesparteitag - Grüne bringen Recht auf Wohnungstausch ins Spiel, https://www.deutschlandfunk.de/beratungen-auf-bundesparteitag-gruene-bringen-recht-auf.766.de.html?dram:article_id=463348.

³⁵⁴ Spiegel, DER SPIEGEL vom 06.11.2019.

³⁵⁵ Lto, Grüne wollen Wohnungstausch: Vertragsfreiheit adé?, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wohnungstausch-mietrecht-vermieter-mieter-bgb-oesterreich-gruene/>.

³⁵⁶ Lto, Grüne wollen Wohnungstausch: Vertragsfreiheit adé?, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wohnungstausch-mietrecht-vermieter-mieter-bgb-oesterreich-gruene/>.

³⁵⁷ Der BGH (BGH v. 31.1.2018 – VIII ZR 105/17 23/2018) hat entschieden, dass eine Kündigung bei gefährdet erscheinender finanzieller Leistungsfähigkeit des eintretenden Mieters zumindest in besonderen Ausnahmefällen möglich ist. Eventuell müsste für den Wohnungstausch die Hürde etwas niedriger sein.

Von dem Rechtsanspruch ausgenommen sollen Mietparteien sein, die in einem von der Vermieter:in selbst bewohnten Gebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen leben, wie in § 537a BGB definiert. Für diese Wohnungen sollte der Rechtsanspruch für Wohnungstausch nicht gelten, da durch die räumliche Nähe von Vermieter:in und Mieter:in davon auszugehen ist, dass die Wahl der Mietpartei eine umso wichtigere Rolle spielt und der Vermietende dabei nicht eingeschränkt werden sollte.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

§ 565a

Wohnungstausch

- (1) ¹Der Mieter hat ein Recht auf Wohnungstausch mit einem anderen Mieter nach Maßgabe dieser Vorschrift. ²Er beinhaltet den Eintritt in das Mietverhältnis und in den Besitz des Mietgegenstands des jeweils anderen Mieters ohne Verpflichtung zur Vereinbarung einer Mieterhöhung oder der Zahlung eines Entgelts aus diesem Anlass. ³Vom Wohnungstausch ausgenommen ist der Mieter aus einem Mietverhältnis über eine Wohnung in einem vom Vermieter selbst bewohnten Gebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen im Sinne von § 573 a Absatz 1. ⁴Gleiches gilt für ein Mietverhältnis für Wohnraum nach § 573 a Absatz 2 oder § 549 Absatz 2 Nr. 2. ⁵Davon ausgenommen sind ferner der Mieter aus einem Mietverhältnis mit bestehendem Untermietverhältnis sowie der Mieter aus einem Untermietverhältnis im Sinne von § 553. ⁶Der Wohnungstausch bezweckt den Tausch einer an Wohn- und Nutzfläche größeren Wohnung gegen eine kleinere Wohnung. ⁷Er ist ausgeschlossen bei einer Überbelegung der Wohnung in Folge des Wohnungstausches.
- (2) Die Rechtseinräumung zum Wohnungstausch besteht für den Mieter bei Dauer seines Mietvertrages über die zu tauschende Wohnung von über fünf Jahren seit Inbesitznahme der Wohnung.
- (3) ¹Der Vermieter kann einen Wohnungstausch ablehnen, wenn in der Person des tauschenden Mieters ein wichtiger Grund vorliegt und dem Vermieter der Wohnungstausch infolgedessen unzumutbar ist. ²Ein die Unzumutbarkeit begründender wichtiger Grund stellt insbesondere ein gegen den Mieter anhängiges Räumungsverfahren bezüglich seiner Wohnung, eine rechtskräftige Verurteilung zur Räumung seiner Wohnung, eine drohende finanzielle Leistungsunfähigkeit sowie eine gefährdet erscheinende finanzielle Leistungsunfähigkeit, dar. ³Der wichtige Grund der finanziellen Leistungsunfähigkeit ist gegeben, wenn diese auf konkreten Anhaltspunkten und objektiven Umständen beruht, die nicht bloß die Erwartung rechtfertigen, sondern vielmehr den zuverlässigen Schluss zulassen, dass fällige Mietzahlungen alsbald ausbleiben werden.
- (4) ¹Der Eintritt der tauschenden Mieter in das jeweilige Mietverhältnis ist zu dem Zeitpunkt vollzogen, zu dem der Vermieter auf ein entsprechendes übereinstimmendes Verlangen der Mieter, das auch die Personen beider Vermieter ausweisen muss, seine Zustimmung erteilt. ²Der Wechsel der Mietvertragsparteien bedarf der Schriftform.
- (5) Für bis zum Vollzugszeitpunkt des Wohnungstausches bestehende Verbindlichkeiten aus dem verlassenen Mietverhältnis haftet ausschließlich der ausziehende Mieter.
- (6) Dem tauschenden Mieter steht bei außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen und bei Fernabsatzverträgen ein Widerrufsrecht gemäß § 355 bezüglich der auf den Wohnungstausch abgegebenen Willenserklärung nicht zu.
- (7) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.

Zivilprozessordnung (ZPO)

§ 29a

Ausschließlicher Gerichtsstand bei Miet- oder Pachträumen

- (1) Für Streitigkeiten über Ansprüche aus Miet- oder Pachtverhältnissen über Räume oder über das Bestehen solcher Verhältnisse ist das Gericht ausschließlich zuständig, in dessen Bezirk sich die Räume befinden.
- (2) Absatz 1 ist nicht anzuwenden, wenn es sich um Wohnraum der in § 549 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs genannten Art handelt.
- (3) **Bei Streitigkeiten über das Recht auf Wohnungstausch nach § 565a BGB ist ausschließlich**

das Gericht zuständig, bei dem die erste Klage anhängig gemacht wird; jede spätere Klage einer der anderen am begehrten Wohnungstausch beteiligten Parteien ist zur Wahrung der Zulässigkeit dorthin zu verweisen; die Verfahren sind dort miteinander zu verbinden.

Begründung

In Regionen mit angespannten Wohnungslagen besteht das Problem, dass ältere alleinstehende Menschen häufig eine für sie viel zu große, möglicherweise nicht barrierefreie Wohnung bewohnen (Remanenzeffekt),¹ während junge Familien dringend nach mehr Wohnraum suchen. Durch starke Mietsteigerungen ist der Umzug in eine kleinere Wohnung manchmal teurer, als die große Wohnung zu behalten.² Mit einem Rechtsanspruch auf Wohnungstausch sollten die Mieter:innen den Vertrag des anderen ohne Mieterhöhung übernehmen können. In Nordrhein-Westfalen, Berlin und Wien bieten landeseigene Wohnungsunternehmen den Tausch innerhalb der eigenen Immobilien bereits an.³

Ein Wohnungstausch in dieser Form wird sowohl den Interessen der Mieter, als auch den der Vermieter gerecht. Der Mieter erhält eine höhere Flexibilität, sein Wohnumfeld zu verändern, ohne eine Erhöhung der Quadratmetermiete allein dadurch zu riskieren, dass er einen neuen Mietvertrag abschließt. Dies gibt ihm insbesondere die Wahlmöglichkeit, sich von einer für den aktuellen Bedarf zu großen Wohnung hin zu einer kleineren Wohnung zu entscheiden, ohne die Gefahr, dass jene kleinere Wohnung in Summe mehr Monatsmiete kostet als die größere Wohnung mit dem älteren Mietvertrag. Der Mieter kann seinen günstigeren Altvertrag dem Mieter einer anderen Wohnung zu unverändert günstigeren Konditionen zum Tausch anbieten, und von diesem einen ebenfalls älteren und meistens günstigeren Mietvertrag übernehmen, der zu seinem neuen Wohnbedarf passt.

Vordergründig widerspricht dies dem Interesse des Vermieters, eine möglichst hohe Rendite zu erzielen. Seine Möglichkeit bleibt jedoch unangetastet, reguläre Mieterhöhungen nach §§ 557 ff. BGB oder Mieterhöhungen in Zusammenhang mit (z. B. energetischer) Modernisierung nach §§ 559 ff. BGB zu verlangen. Die Begrenzung seiner Vertragsfreiheit ist systemimmanent geübt; der Kontrahierungszwang mit einer Mietperson ohne eigene Auswahlentscheidung⁴ nicht neu: Nach § 553 Abs. 1 BGB kann ein Mieter im Falle eines berechtigten Interesses grundsätzlich vom Vermieter die Erlaubnis zur Untervermietung an Personen verlangen, die der Vermieter nicht auswählt. Eheleute können nach der Trennung autark entscheiden und dem Vermieter vorschreiben, mit wem er es in Zukunft als Vertragspartner zu tun hat (§ 1568a BGB). Im Fall des Eintritts von Erben in das Mietverhältnis (§ 563 BGB) hat der Vermieter es meistens mit ihm unbekannt Personen zu tun. Der Rechtsanspruch auf Wohnungstausch kann daher nicht per se als regelungsfremd und angesichts des legitimen Ziels, knappen Wohnraum effektiv zu verteilen, auch nicht als verfassungswidrig angesehen werden, sofern der Anspruch auch die Interessen des Vermieters angemessen berücksichtigt⁵. Neben den fortbestehenden Möglichkeiten gesetzlicher oder vereinbarter Mieterhöhungen räumt Abs. 1 Satz 2 dem Vermieter die Möglichkeit ein, die Zustimmung zu verweigern, wenn wichtige Gründe vorliegen, die sich an denen der § 563 BGB, § 553 BGB und § 13 MRG orientieren.

¹ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf S. 97.

² Deutschlandfunk, Beratungen auf Bundesparteitag – Grüne bringen Recht auf Wohnungstausch ins Spiel, https://www.deutschlandfunk.de/beratungen-auf-bundesparteitag-gruene-bringen-recht-auf.766.de.html?dram:article_id=463348.

³ Deutschlandfunk, Beratungen auf Bundesparteitag – Grüne bringen Recht auf Wohnungstausch ins Spiel, https://www.deutschlandfunk.de/beratungen-auf-bundesparteitag-gruene-bringen-recht-auf.766.de.html?dram:article_id=463348.

⁴ So lehnt der Dachverband der Wohnungswirtschaft (GdW) einen Rechtsanspruch auf Wohnungstausch, der nicht auf Wohnungsgesellschaften beschränkt wäre, rigoros ab: „Ein Austausch der Parteien würde bedeuten, dass sich der Mietvertrag in zwei wesentlichen Punkten ändert, ohne dass die andere Partei darauf Einfluss nehmen kann. Dies widerspricht dem Grundsatz der Vertragsfreiheit und wäre ein Vertrag zu Lasten Dritter“, warnt der Justiziar des GdW, Rechtsanwalt Carsten Herlitz. (abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wohnungstausch-mietrecht-vermieter-mieter-bgb-oesterreich-gruene/>).

⁵ So auch Prof. Dr. Ulf Börstinghaus (Ehrenvorsitzender des Deutschen Mietgerichtstages), Dr. Beate Gsell (Münchener Zivilrechtsprofessorin und OLG-Richterin), Prof. Dr. Martin Schwab, Prof. Dr. Ulrich Battis.

§ 565a Abs. 1

Absatz 1 begründet einen Rechtsanspruch auf Wohnungstausch nach Maßgabe der Vorschrift des § 565 a. Er definiert, welche Mietverhältnisse vom Wohnungstausch umfasst sind. Nicht umfasst sind Mietverhältnisse in einem Haus oder einer Wohnung, die geprägt sind von einem engen Zusammenleben von Vermieter und Mieter sowie eine enge Nähebeziehung der beiden Privatsphären von Vermieter und Mieter, § 573 a. Die angemieteten Wohnungen werden im Allgemeinen als Einliegerwohnung bezeichnet.⁶ Aus gleichen Gründen sind ausgenommen ferner Mietverhältnisse über möblierte Zimmer innerhalb der Vermieterwohnung, § 549 Absatz 2 Satz 2.⁷ Ausgenommen sind ferner Hauptmietverhältnisse mit bestehenden Untermietverhältnissen, sowie Untermietverhältnisse im Sinne von § 553 selbst. Bei diesen Mietverhältnissen wäre ein Wohnungstausch in Folge vieler Verfahrensbeteiligter mit ggf. unterschiedlichen Interessen tatsächlich unpraktikabel. Zweck der Vorschrift zum Wohnungstausch ist, dem Remanenzeffekt zu begegnen, weswegen der Tausch einer größeren gegen eine kleinere Wohnung beabsichtigt ist. Der Wohnungstausch erfährt seine Begrenzung in einer möglichen Überbelegung der zu tauschenden Wohnungen.⁸

§ 565a Abs. 2

Die Rechtseinräumung des Wohnungstausches bezieht sich auf Wohnungen aus Mietverhältnissen mit einer Laufzeit von über fünf Jahren ab dem Zeitpunkt der Inbesitznahme der Wohnung. Diese Regelung vermeidet die Beliebigkeit eines Wohnungstausches schon nach kurzen Mietzeiträumen oder eines erneuten Wohnungstausches innerhalb kurzer Zeiträume. Erst nach Ablauf eines Mindestzeitraumes von fünf Jahren ist ein Wohnungstausch möglich oder erneut möglich.

§ 565a Abs. 3

Diese Regelung begründet das Recht des Vermieters, einen Wohnungstausch abzulehnen, wenn in der Person des tauschenden Mieters ein wichtiger Grund vorliegt, die für den Vermieter die Unzumutbarkeit eines Wohnungstausches begründen. Die gesetzliche Regelung definiert dazu Beispielsfälle. Hinsichtlich der finanziellen Leistungsunfähigkeit orientiert sie sich an höchstrichterlicher Rechtsprechung.⁹

§ 565a Abs. 4

Absatz 4 regelt die Art und Weise des Wohnungstausches durch Eintritt in das gewechselte Mietverhältnis. Dazu bedarf es einer übereinstimmenden Willenserklärung der tauschenden Mieter mit einem konkreten Wechsel- und Eintrittszeitpunkt, der vom Vermieter zum Zwecke des Vollzugs des beabsichtigten Wohnungstausches für seine Wirksamkeit zustimmend bestätigt werden muss. Die Wirksamkeit des Wohnungswechsels setzt zudem die Schriftform voraus. Die Regelung legt die übliche Praxis bei der Neubegründung eines Mietverhältnisses oder bei einem vertraglich vereinbarten Parteiwechsel zugrunde. Der Vermieter räumt aus eigenem Interesse die Inbesitznahme des Mietgegenstandes nach Begründung des Mietverhältnisses ein. Er wird folglich auch im Falle eines Wohnungstausches aus eigenem Antrieb sich über die tatsächliche Inbesitznahme des Mietgegenstandes durch den neuen Mieter vergewissern. Er wird anlässlich dieses tatsächlichen Termins den Wohnungszustand im Wege eines Wohnungsübergabeprotokolls festhalten. Üblicherweise wird der Eintritt des neuen Mieters in den weiter bestehenden Mietvertrag im Rahmen eines vereinbarten Nachtrags zum Mietvertrag erfolgen, der auch das Ausscheiden des bisherigen Mieters regelt. Der Nachtrag ist eine dreiseitige vertragliche Vereinbarung zwischen dem Vermieter, dem ausziehenden Mieter sowie dem einziehenden Mieter.

⁶ Vgl. Schmidt-Futterer, Mietrecht, 15. A., München 2022, Rnr. 1, 11 ff., 21 ff. zu § 573 a.

⁷ Vgl. Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 35 ff. zu § 549

⁸ Zur Thematik der Überbelegung mit Verweisen auf Rechtsprechung siehe Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 580 f. zu § 535, Rnr. 28 zu § 540.

⁹ BGH, Urt. V. 31.1.2018 – VIII ZR 105/17, in: NZM 2018, 325 (328), Rnr. 36.

§ 565a Abs. 5

Diese Regelung begründet die Haftung des ausziehenden Mieters für etwaig bestehende Verbindlichkeiten aus dem verlassenen Mietverhältnis zum Stichtag des Vollzugs des Wohnungstausches. Dadurch wird der neue Mieter vor Schadensersatzforderungen, beispielsweise in Bezug auf Sachschäden in der Wohnung, geschützt.

§ 565a Abs. 6

Bei der Begründung von Mietverträgen über Wohnraum außerhalb von Geschäftsräumen des Vermieters oder bei Fernabsatzverträgen steht dem Mieter als Verbraucher, sofern er die anzumietende Wohnung vorher nicht besichtigte, ein Widerrufsrecht gemäß § 355 BGB zu.¹⁰

Es ist zu erwarten, dass die tatsächliche und rechtliche Abwicklung des Wohnungstausches voraussichtlich überwiegend über digitale Plattformen sowie über elektronische Kommunikationswege außerhalb der jeweiligen Geschäftsräume der beteiligten Vermieter erfolgen wird. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass zu einem großen Teil Wohnungsbesichtigungen in körperlicher unmittelbarer Präsenz unter Beteiligung aller Mietvertragsparteien nicht vorgenommen werden.

Erfolgt die mieterseitige Abgabe der Willenserklärung zum Wohnungstausch unter der situativen Voraussetzung des Außerhausgeschäfts gemäß § 312 b BGB außerhalb der Geschäftsräumlichkeiten des Vermieters, der Unternehmer im Sinne von § 14 BGB ist, so kann der Mieter seine Willenserklärung widerrufen.¹¹

Werden für die Vertragsverhandlungen und den Vertragsschluss im Rahmen des Wohnungstausches ausschließlich Fernkommunikationsmittel verwendet, klassifiziert sich der Mietvertrag als Fernabsatzvertrag, vgl. § 312 (1) c BGB. Fernkommunikationsmittel sind Briefe, Kataloge, Telefonanrufe, Telekopien, E-Mails, über den Mobilfunk versendete Nachrichten (SMS) sowie Rundfunk und Telemedien, vgl. § 312 c (2) BGB.¹² Auch insoweit besteht ein Widerrufsrecht des Mieters.¹³

Der wirksame Widerruf führt zur Rückabwicklung des Vertragsverhältnisses, § 355 (3) S. 1 BGB. Das Landgericht Berlin hat in einem Urteil vom 21.10.2021 – 67 S 140/21 – in: openJur 2021, 33484¹⁴ bezüglich eines Mietvertrages als Fernabsatzvertrag betreffend entschieden, im Falle eines wirksamen Widerrufs durch den Mieter habe der Vermieter sämtliche bis dahin geleistete Mietzahlungen einschließlich der Nebenkostenvorauszahlungen an den Mieter zurückzugewähren.¹⁵ Der Mieter konnte folglich bis zu 13 Monaten kostenfrei wohnen.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit hat das Landgericht Berlin die Revision zum Bundesgerichtshof zugelassen.¹⁶

Bezüglich des gewollten Wohnungstausches ist die Entscheidung des Landgerichts Berlin geeignet, dessen Abwicklung mit einem Momentum der Verunsicherung dann zu versehen, so ein Vermieter in Folge eines wirksamen mieterseitigen Widerrufs vergegenwärtigen müsste, erhaltene Mietzahlungen zurückzuerstatten. Das könnte auf Vermieterseite die Motivation hemmen, einen aus Klimaschutzgründen gewollten Wohnungstausch durchzuführen.

Die in Absatz 6 getroffene Regelung, Ausschluss des Widerrufsrechts, vermeidet diese Nachteile und befördert so das Anliegen des gewollten Wohnungstausches.

Rechtssystematisch wurde die Regelung des Absatzes 6 insbesondere aus Gründen der Übersichtlichkeit

¹⁰ Vgl. Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 145 vor § 535; Bub/Treier, Handbuch der Geschäfts- und Wohnraummiete, 5. A., München 2019, Kap. II, Rnr. 852.

¹¹ Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 21 zu § 557, ders. Zur Unternehmereigenschaft des Vermieters, Rnr. 139 vor § 535; Bub/Treier aaO., Kap. II, Rnr. 862, dies. auch zur Unternehmereigenschaft des Vermieters in Abgrenzung zu bloßer Vermögensverwaltung, Kap. II, Rnr. 855 ff.

¹² Vgl. dazu mit Rechtsprechung Palandt, BGB, 79. A., München 2020, Rnr. 3 ff. zu § 312 c.

¹³ Bub/Treier aaO., Kap. II, Rnr. 862.1; Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 146 vor § 535, Rnr. 21 zu § 557.

¹⁴ <https://openjur.de/u/2363773.html>

¹⁵ LG Berlin wie vor, Rz. 27.

¹⁶ LG Berlin, Rz. 34.

und Transparenz in die mietrechtliche Regelung zum Wohnungstausch integriert und nicht etwa in § 312 g Abs. 2 BGB.

§ 565a Abs. 7

Den Mietvertragsparteien ist nicht erlaubt, zum Nachteil des Mieters von der gesetzlichen Regelung abzuweichen, was ebenfalls die Vereinbarung einer Mieterhöhung oder eines sonstigen Entgelts anlässlich eines Wohnungstausches ausschließt.

§ 29a Abs. 3 ZPO

Im Fall des Versagens der Zustimmung nach § 565a Abs. 3 BGB kann Rechtsschutz gesucht werden, der nach § 29a ZPO bei den Amtsgerichten als ausschließlich für Wohnraum sachlich und örtlich zuständigen Gerichten I. Instanz gesucht werden. Da auf Seiten beider tauschwilligen Parteien gleichzeitig solcherlei Rechtsschutz gesucht werden könnte, ist zu klären, wie mit mehrfacher Rechtshängigkeit zur Vermeidung (ggf. widersprüchlicher) Entscheidungen in der gleichen Sache zu verfahren ist.

Es ist daher allein dasjenige Gericht abschließend zuständig (und leitet den dortigen Instanzenzug ein), bei dem die historisch erste Klage anhängig gemacht wird. Alle späteren Klagen beim gleichen oder einem anderen Gericht sind unzulässig nach § 261 Abs. 3 ZPO. Um die entsprechende Kostenfolge zu vermeiden und hierbei auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Parteien trotz des gemeinsamen Wohnungstauschwillens keine ausreichende Korrespondenz unterhalten müssen, ist nach § 281 ZPO die Verweisung hin zur allein zulässigen, fortzuführenden, ältesten Klage vorzunehmen.

Beim allein zuständigen Gericht sind alle Verfahren zu verbinden, wie im Fall des § 518 S. 2 ZPO durch Anordnung des Gesetzgebers von Amts wegen; ein richterliches Ermessen ist zur Vermeidung divergierender Entscheidungen ausgeschlossen.

- **Umzugsprämie/Wohnflächenzuschuss**

Eine Umzugsprämie für den Umzug in eine kleinere Wohnung sollte gewährt werden, um die Transaktionskosten des Umzugs zu senken und Umzüge aktiv zu bewerben.³⁵⁸ Die Umzugsprämie honoriert die Senkung der Pro-Kopf-Wohnfläche im Vergleich zu der alten Wohnung, gestaffelt nach den ersparten Quadratmeter. Die Stadt Frankfurt am Main bietet solche Umzugsprämien bereits beim Auszug aus einer Sozialwohnung an, sofern die jetzige Wohnung zu groß und die neue Wohnung kleiner ist.³⁵⁹

2. Kommunale Aktionsstelle zur effizienten Gebäudenutzung

Eine kommunale Anlaufstelle sollte Bürger:innen einen niedrigschwelligen Zugang zu Informationen und Beratung ermöglichen, die zur effizienten Gebäudenutzung beiträgt. Dadurch sollten Menschen, die lediglich auf Grund des mangelnden Wissens über Handlungsspielräume in (zu) großen Wohnungen leben, Unterstützung zur Verkleinerung erhalten. Zentrale Zielgruppe dieser Maßnahme ist die Senior:innenschaft, denn 20–50 % der Senior:innen mit einer Pro-Kopf-Wohnfläche von über 80 m² empfinden ihre Wohnung/Haus als etwas zu groß oder gar viel zu groß.³⁶⁰ Um diese Zielgruppe erreichen zu können, muss die Aktionsstelle lokal und leicht zugänglich sein, weshalb sich für die Umsetzung besonders die kommunale Ebene eignet. Der Bund sollte dies finanziell unterstützen.

Notwendige Regelungen

- Eine Aktionsstelle sollte folgende Leistungen bieten: Umzugsberatung, Umzugsunterstützung, Vermittlung von kleineren Wohnungen, eine Untervermietungs Börse, Informationen zur Finanzierung, der rechtlichen Situation (z.B. Mietrecht), Nutzungskonzepten, Architekturbeispielen sowie steuerlichen Fragen der Untervermietung und baulichen Teilung.³⁶¹
- Zusätzlich sollte Unterstützung bei Aufstockung und Nutzungsänderung betreffenden bauordnungsrechtlichen Fragestellungen geboten werden.³⁶²
- Die Aktionsstelle kann zusätzlich noch mit der Aufgabe der Erfassung und Überbrückung von Leerstand befasst sein. Ein Best-Practice-Beispiel bietet die Zwischenzeitzentrale in

³⁵⁸ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 63.

³⁵⁹ Siehe Infoblatt zum Prämienprogramm Wohnungstausch: FRANKFURT.DE - DAS OFFIZIELLE STADTPORTAL, Umzugsprämie | Stadt Frankfurt am Main, <https://frankfurt.de/themen/planen-bauen-und-wohnen/wohnen/vermittlung-von-geforderten-wohnungen-und-fehlbelegungsabgabe/wohnungssuche---wohnungsvermittlung/umzugspraemie>.

³⁶⁰ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 30.

³⁶¹ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 64.

³⁶² Für die rechtlichen Rahmenbedingungen siehe S. 34f Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2016/bbsr-online-08-2016-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bremen, welche Konzepte zur Zwischennutzung von leerstehenden Gebäuden und Brachflächen bietet.³⁶³

3. Steuerliche Erleichterung für Einnahmen aus der Untervermietung

Gewinne aus der Untervermietung werden in das zu versteuernde Einkommen eingerechnet und dadurch mit progressivem Steuersatz besteuert. Die Untervermietung in einer Mietwohnung ruft meist keine Gewinne hervor, da die Miete an die Vermieter:in lediglich weitergegeben wird. Bei Untervermietung im Eigenheim jedoch können die Einkünfte aus der Untervermietung nicht mit der Miete verrechnet werden, wodurch diese meist in das zu versteuernde Einkommen einfließen. Derzeit gibt es eine Freigrenze von 520 EUR jährlich.³⁶⁴

Notwendige Regelung

- Um die Untervermietung finanziell attraktiver zu gestalten, sollte statt einer niedrigen Freigrenze ein höherer Freibetrag für Untervermietung in § 3 EStG eingeführt werden.³⁶⁵ Bei einem Freibetrag besteht der Vorteil, dass bei einer Überschreitung des Freibetrags nur der Anteil, der über den Freibetrag hinausgeht, versteuert werden muss. Im Gegensatz dazu muss bei der Überschreitung der Freigrenze der gesamte Betrag versteuert werden und ist deshalb weniger vorteilhaft für die Steuerzahler:in.³⁶⁶ Der Freibetrag sollte nur für Untervermietung im eigenen Haushalt gelten und nur mit einer gewissen Langfristigkeit (z.B. ab 3 Monate Untervermietung) gewährt werden, um nicht die Untervermietung zu touristischen Zwecken zu fördern.

4. Leerstand reduzieren: Zweckentfremdungsverbot

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) schätzte den Leerstand in Deutschland im Jahr 2016 auf etwa 1,4 Mio. Wohnung, was etwa 3,3 % des Gebäudebestands entspricht.³⁶⁷ Ob der Leerstand sinkt oder steigt, ist stark regional abhängig; im Vergleich zu 2011 ist der Leerstand jedoch um eine halbe Million Wohnungen gesunken.³⁶⁸ Leerstand kann gebäude-spezifisch, strukturell, spekulativ und latent (z.B. Fremdenbeherbergung) auftreten.³⁶⁹ Durch langfristigen Angebotsüberhang ausgelöster Leerstand, sog. struktureller Leerstand, kann nur durch die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Stadt und auf dem Land gesenkt werden. Für die Vermeidung aller anderen Formen von Leerstand sollte ein Maßnahmenmix auf Bundesländer- und Kommunalebene ergriffen werden.

³⁶³ Über uns » ZwischenZeitZentrale Bremen, <https://www.zzz-bremen.de/ueber-uns/>.

³⁶⁴ R 21.2 Einnahmen und Werbungskosten, <http://einkommensteuerrichtlinien.de/ESTR-21-2-Einnahmen-und-Werbungskosten.html>.

³⁶⁵ Mietrecht.org, Entstehen bei der Untervermietung Einkünfte aus Vermietung? (Steuern), <https://www.mietrecht.org/untervermietung/untervermietung-einkuenfte-aus-vermietung/>.

³⁶⁶ Freibetrag und Freigrenze | Lohnsteuerhilfe Fuldata, <https://www.lohi-fuldata.de/de/service-news/steuer-abc/freibetrag>.

³⁶⁷ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2019.

³⁶⁸ Ebenda.

³⁶⁹ Exporo, Leerstandsquote, <https://exporo.de/wiki/leerstandsquote/>.

In bereits fast allen Bundesländern³⁷⁰ wurden Zweckentfremdungsgesetze (teilweise unter dem Namen Zweckentfremdungsverbotsgesetz, Wohnraumschutzgesetz oder Wohnaufsichtsgesetz) erlassen, um Kommunen zu ermöglichen, Leerstand, Abriss, Umnutzung zu gewerblichen Zwecken, Fremdenbeherbergung und bauliche Veränderung, welche die Wohnraumnutzung verhindert, zu unterbinden.³⁷¹ Die Kommunen sind dadurch berechtigt, Satzungen zu diesem Zweck zu erlassen. Um neben dem ursprünglichen Ziel – der Bekämpfung von Wohnraummangel – noch das Ziel der effizienten Bestandsnutzung zu integrieren, werden den Ländern folgende Nachschärfungen empfohlen:

- Um latenten Leerstand zu vermeiden, sollte die Vermietung einer Wohnung als Ferienwohnung nur erfolgen dürfen, wenn die Vermieter:innen eine Wohnraumschutznummer angeben. Das vereinfacht den Kommunen die Rechtsdurchsetzung und wird zum Beispiel in Hamburg bereits unbürokratisch umgesetzt.³⁷²
- Die Gültigkeit der erlassenen Satzung sollte nicht zeitlich begrenzt sein. Anders als konjunkturell bedingter Wohnraummangel sollte Leerstand aus klimapolitischer Sicht langfristig vermieden werden, deshalb ist eine zeitliche Begrenzung nicht sinnvoll.
- Das Zweckentfremdungsverbot sollte nach Berliner Vorbild auch für Räume gelten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits zweckentfremdet sind, sofern die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nichts Gegenteiliges besagt.³⁷³
- Die Erlassung des Gesetzes ist Grundvoraussetzung für die Bekämpfung von Leerstand und sollte allen Bundesländern empfohlen werden, auch wenn es nur wenige Städte innerhalb eines Bundeslandes betrifft, wie zum Beispiel Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Eine Ausweitung des Zweckentfremdungsverbots auf Gewerberäume erscheint nicht sinnvoll, da durch die höhere Flexibilität der Gewerbemietverträge spekulativer Leerstand unwahrscheinlich ist.³⁷⁴ Stattdessen wird die Nutzungsänderung erleichtert, siehe Abschnitt VIII. 3. d.

5. Fördermaßnahmen für flexibleres Wohnen

Für die 16 Mio. Einpersonenhaushalte gibt es in Deutschland etwa 1,6 Mio. Wohnungen mit einer Größe von weniger als 40 m²; ähnlich stellt sich die Situation bei Zweipersonenhaushalten dar.³⁷⁵

³⁷⁰ Die Ausnahme stellen Sachsen und Sachsen-Anhalt dar.

³⁷¹ Zum Beispiel das Wohnraumzweckentfremdungsverbotsgesetz Berlin.

³⁷² Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg, Das sind die Änderungen im Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz, <https://www.hamburg.de/wohnraumschutz/11977066/wohnraumschutzgesetz-aenderungen-2019/>.

³⁷³ Das OVG Berlin-Brandenburg hat dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob es verfassungsgemäß ist, dass Räume, welche zum Wohnen geeignet wären, aber zum Zeitpunkt des Inkrafttretens zu anderen Zwecken genutzt wurden, dem Verbot unterfallen (OVG 5 B 14.16). Das Gericht beruht sich auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes und das Rückwirkungsverbot.

³⁷⁴ Sofern die Parteien nichts anderes vereinbart haben, kann der Vermieter mit einer Frist von knapp 6 Monaten ordentlich kündigen (§ 580a Abs. 2 BGB).

³⁷⁵ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf. S. 37.

Da Ein- und Zweipersonenhaushalte etwa 75 % der Haushalte ausmachen³⁷⁶ und diese meist eine deutlich überdurchschnittliche Pro-Kopf-Wohnfläche in Anspruch nehmen, müssen Maßnahmen ergriffen werden, um das Angebot an kleinen Wohnungen zu erhöhen. Derzeit liegt die durchschnittliche Wohnungsgröße bei Mehrfamilienhäusern bei etwa 78 m² und bei Einfamilienhäusern fast doppelt so hoch, also 152 m².³⁷⁷

Die Teilung von großen Wohneinheiten, wie beispielsweise Einfamilienhäusern, bietet sich an. Besonders für Personen im höheren Alter kann die Teilung von Einfamilienhäusern eine praktikable Möglichkeit darstellen, die Wohnfläche zu verkleinern, ohne das gewohnte Umfeld verlassen zu müssen. Die Investition in Umbaumaßnahmen können sich durch die Einsparung von Heizenergie und die zusätzlichen Mieteinnahmen meistens nach einigen Jahren amortisieren.³⁷⁸ Um eine Anpassung an sich ändernde Wohnbedürfnisse im Laufe des Lebens zu ermöglichen, sollten Wohnungen zudem bereits so geplant und gebaut werden, dass sie sich leichter umbauen und teilen lassen. Darüber hinaus sollte der Bau kleinerer Wohneinheiten gezielt gefördert werden.

Notwendige Regelungen

- Derzeit fördert die KfW durch das Programm 455 nur bauliche Teilungen, wenn dabei mindestens eine barrierefreie Wohnung entsteht. Aus klimapolitischer Sicht sollte jedoch auch eine Förderung angeboten werden, die sich auf das Kriterium des Entstehens einer neuen Wohneinheit beschränkt. Außerdem beträgt der Zuschuss des derzeitigen Programms maximal 6.250 EUR,³⁷⁹ während die durchschnittlichen Umbaukosten bei etwa 50.000 EUR liegen.³⁸⁰ Ein hoher Zuschuss ist verglichen mit einem Kredit besonders wirkungsvoll bei Rentner:innen, da diese meist keine großen finanziellen Verpflichtungen mehr eingehen wollen und können.³⁸¹ Das UBA schätzt, dass sich allein durch den geringeren Heizbedarf ein Einsparpotenzial von 4 Mio. t/a ab 2030 ergibt, wenn von den infrage kommenden Haushalten etwa 1 % pro Jahr die Teilung vornimmt.³⁸² Der vermiedene Neubau und dessen Emissionen bleiben dabei sogar noch unberücksichtigt. Die Förderung

³⁷⁶ Umweltbundesamt, Bevölkerungsentwicklung und Struktur privater Haushalte, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/strukturdaten-privater-haushalte/bevoelkerungsentwicklung-struktur-privater#832-millionen-menschen>.

³⁷⁷ Statistisches Bundesamt, Von Januar bis November 2020 genehmigte Wohnungen: 59 % in Mehrfamilienhäusern, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/02/PD21_NO15_44.html.

³⁷⁸ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 85f.

³⁷⁹ KfW, Barrierereduzierung – Investitionszuschuss (455-B), [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilie/F%C3%B6rderprodukte/Altersgerecht-Umbauen-Investitionszuschuss-\(455\)](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilie/F%C3%B6rderprodukte/Altersgerecht-Umbauen-Investitionszuschuss-(455)).

³⁸⁰ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 80.

³⁸¹ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf, S. 339.

³⁸² Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf, S. 70.

sollte an die Bedingung geknüpft sein, dass die neu entstehende Wohneinheit nachweislich vermietet wird.

- Um die volle Wirkungskraft zu entfalten, muss dafür gesorgt werden, dass die Zielgruppe das Instrument kennenlernt, bevor die Umwandlung eine zu große Belastung auf Grund des Alters darstellt. Dabei muss auch deutlich gemacht werden, dass die Investitionskosten sich durch die ersparten Heizkosten schnell amortisieren, wodurch die Treibhausgasvermeidungskosten deutlich negativ sind.³⁸³ Die im Abschnitt VII. 2 vorgeschlagene Aktionsstelle spielt bei der Informationsvermittlung eine wesentliche Rolle.
- Die erleichterte Teilbarkeit von Wohnungen hinsichtlich Versorgungsleitungen, Erschließung, Küchen, Bäder usw. wird gefördert. Ziel sollte sein, dass nach einer Nutzungsphase mit z.B. 4 Personen die Wohnung problemlos bei Auszug der Kinder in zwei kleinere teilbar ist, ohne große Umbauten.
- Angelehnt an die KfW Kredite und Zuschüsse 264 und 464 sollten Kommunen zusätzlich Zuschüsse erhalten, wenn sie kleine Wohnungen bauen. Als quantitativer Richtwert für kleine Wohnungen würde sich die Schwelle von 40 m² eignen, da es besonders bei (der wachsenden Zahl der) Singlehaushalte einen Mangel an passenden Wohnungen gibt. Außerdem lägen die Bewohner:innen damit auch deutlich unter der durchschnittlichen Wohnfläche von Singlehaushalten, die derzeit 68 m² beträgt.³⁸⁴

6. Wohngenossenschaften fördern

Wohnen in Genossenschaften erfolgt zwar meist nicht mit einer kleineren Pro-Kopf-Wohnfläche als andere Wohnformen.³⁸⁵ Genossenschaftliches Wohnen erleichtert jedoch die Planung kleinerer Wohnungen, weil bestimmte Funktionen in Gemeinschaftsräume verlagert werden können. Es sind zudem besonders ältere Menschen, die an genossenschaftlichem Wohnen interessiert sind, unter anderem weil die Aufnahme eines Kredites im höheren Alter nicht mehr möglich oder sinnvoll ist.³⁸⁶ Da ältere Menschen auf einer überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnfläche leben,³⁸⁷ sollte das Konzept Wohngenossenschaften unterstützt werden.

³⁸³ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf S. 344.

³⁸⁴ Umweltbundesamt, Wohnfläche, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#wohnflaeche-pro-kopf-in-ein-personenhaushalten-am-grossten>.

³⁸⁵ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 60.

³⁸⁶ Interview mit Landesarbeitsgemeinschaft gemeinschaftliches Wohnen Rheinland-Pfalz vertreten durch Schäfer am 06.2017 in Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 61.

³⁸⁷ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 33.

Notwendige Regelungen

- Da Genossenschaften als nichtsteuerpflichtig gelten, können sie im Gegensatz zu kommerziellem Wohnungsbau nicht von den hohen Abschreibungssätzen im Mietwohnungsneubau (§ 7b EStG) profitieren, und sollten daher eine **Investitionszulage** von gleichem Wert erhalten.³⁸⁸ Dabei könnten zusätzlich Anreize für den Bau von kleineren Wohneinheiten gesetzt werden.
- Die Förderung des Erwerbs von Genossenschaftsanteilen sollte verbessert werden: die in § 2 Abs. 1 Nr. 2 Wohnungsbau-Prämien-Gesetz festgelegte Prämie von 8,8 % und maximal 512 EUR ist wesentlich geringer als das (abgeschaffte) Baukindergeld und wird nur unterhalb einer Einkommensgrenze gewährt, die seit 15 Jahren nicht angepasst wurde. Es bedarf daher eine Erhöhung der Einkommensgrenze und des Maximalbetrages.³⁸⁹

7. Bonuszahlung für suffizientes Wohnen → NORMIERT 1047

Um positive Anreize zum Wohnen auf geringer Pro-Kopf-Wohnfläche zu schaffen, sollte ein Bonusssystem eingeführt werden, das flächensparendes Wohnen belohnt.³⁹⁰

Notwendige Regelung

- Bei einer deutlichen Abweichung vom regionalen oder kommunalen Durchschnitt sollte ein Bonus gewährt werden, welcher sich an der Kaltmiete orientiert und gestaffelt sein sollte: je kleiner die Fläche, desto größer der Bonus, jedoch mit einer Deckelung. Um Missbrauch zu vermeiden, sollte die Bestimmung der Bewohneranzahl analog des bereits erprobten Wohngeldgesetzes erfolgen. Die entsprechenden Regelungen könnten in Form eines eigenen Gesetzes erlassen werden, für das den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zusteht.
- Der Bonus soll auch den Bewohner:innen gemeinschaftlicher Wohnformen wie Clusterwohnen, Hausprojekten, betreutes Wohnen, und Wohnheimen für Studierende und Senior:innen zugutekommen, sofern diese auch die genannten Kriterien erfüllen.

Von einem Malussystem, also einer Steuer für eine zu große Pro-Kopf-Wohnfläche, ist abzusehen. Zum einen ist die Datenerhebung, also Wohnungsgröße und Anzahl der Bewohner:innen, schwierig zu erfassen.³⁹¹ Zum anderen liegt der große Flächenbedarf der Ein- und Zweipersonenhaushalte auch stark an der mangelnden Verfügbarkeit kleinerer Wohnungen, wie unter dem Abschnitt VII. 5

³⁸⁸ Friedrich-Ebert-Stiftung, Unterstützung von Wohnungsgenossenschaften beim Neubau, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12381.pdf> S. 2.

³⁸⁹ Ebenda.

³⁹⁰ Hier als Bonus- Malus-System vorgeschlagen und diskutiert: Institut für Wirtschaftsstudien Basel, Analyse von Instrumenten zur Steuerung des Wohnflächenkonsums, <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/studien-und-publikationen/analyse-wohnflaechenkonsum.html>.

³⁹¹ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf. S. 349.

erklärt. Bei der Gestaltung der Steuer besteht das Dilemma, dass nur eine sehr hohe Steuer Wirkung entfalten würde,³⁹² diese aber in gewissen Fällen zu sozialen Härten führen kann, wenn beispielsweise die Steuer auf Grund des Todesfalls eines Familienmitglieds anfällt, die Kosten für eine kleinere Wohnung höher sind oder die Bauweise der Wohnung eine Wohngemeinschaft nicht zulässt, zum Beispiel auf Grund eines Durchgangszimmers.³⁹³ Insgesamt wäre das Instrument also entweder wirkungsschwach oder ein zu schwerer Eingriff in das Privatleben.

³⁹² Institut für Wirtschaftsstudien Basel, Analyse von Instrumenten zur Steuerung des Wohnflächenkonsums, <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/studien-und-publicationen/analyse-wohnflaechenkonsum.html>.

³⁹³ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf. S. 350.

Wohnflächenzuschussgesetz des Landes (Musterregelung)

Teil 1

Zweck des Gesetzes und Zuschussberechtigung

§ 1

Zweck des Gesetzes

- (1) ¹Der nach diesem Gesetz zu gewährende Wohnflächenzuschuss soll positive Anreize zum Wohnen auf geringerer pro-Kopf-Wohnfläche schaffen, indem flächensparendes und damit ressourcenschonendes Wohnen finanziell belohnt wird. ²Der Wohnflächenzuschuss wird als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zur Belastung für selbst genutzten Wohnraum (Lastenzuschuss) geleistet.
- (2) Der nach diesem Gesetz zu gewährende Umzugskostenzuschuss soll als ergänzende Einmalzahlung eine zusätzliche finanzielle Entlastung bei einem Umzug in kleineren Wohnraum gewährleisten.

§ 2

Wohnraum

Wohnraum sind Räume, die vom Verfügungsberechtigten zum Wohnen bestimmt und hierfür nach ihrer baulichen Anlage und Ausstattung tatsächlich geeignet sind.

§ 3

Zuschussberechtigung

- (1) ¹Zuschussberechtigte Person ist für den Mietzuschuss jede natürliche Person, die Wohnraum gemietet hat und diesen selbst nutzt. ²Ihr gleichgestellt sind
 1. die nutzungsberechtigte Person des Wohnraums bei einem dem Mietverhältnis ähnlichen Nutzungsverhältnis, insbesondere die Person, die ein mietähnliches Dauerwohnrecht hat,
 2. die Person, die Wohnraum im eigenen Haus, das mehr als zwei Wohnungen hat, bewohnt, und
 3. die Person, die in einem Heim im Sinne des Heimgesetzes oder entsprechender Gesetze des Landes nicht nur vorübergehend aufgenommen ist.³Eine mietzuschussberechtigte Person ist zugleich umzugskostenzuschussberechtigt.
- (2) ¹Zuschussberechtigte Person ist für den Lastenzuschuss jede natürliche Person, die Eigentum an selbst genutztem Wohnraum hat. ²Ihr gleichgestellt sind
 1. die erbauberechtigte Person,
 2. die Person, die ein eigentumsähnliches Dauerwohnrecht, ein Wohnungsrecht oder einen Nießbrauch innehat, und
 3. die Person, die einen Anspruch auf Bestellung oder Übertragung des Eigentums, des Erbbaurechts, des eigentumsähnlichen Dauerwohnrechts, des Wohnungsrechts oder des Nießbrauchs hat.³Die Sätze 1 und 2 gelten nicht im Fall des Absatzes 1 Satz 2 Nr. 2. ⁴Eine lastenzuschussberechtigte Person ist zugleich umzugskostenzuschussberechtigt.
- (3) ¹Erfüllen mehrere Personen für denselben Wohnraum die Voraussetzungen des Absatzes 1 oder des Absatzes 2 und sind sie zugleich Haushaltsmitglieder (§ 5), ist nur eine dieser Personen zuschussbe-

rechtigt.²In diesem Fall bestimmen diese Personen die zuschussberechtigte Person.

- (4) Zuschussberechtigt ist nach Maßgabe der Absätze 1 bis 3 auch, wer zwar nach den §§ 7 und 8 Abs. 1 vom Zuschuss ausgeschlossen ist, aber mit mindestens einem zu berücksichtigenden Haushaltsmitglied (§ 6) Wohnraum gemeinsam bewohnt.
- (5) Ausländer im Sinne des § 2 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes sind nach Maßgabe der Absätze 1 bis 4 nur zuschussberechtigt, wenn sie sich im Bundesgebiet tatsächlich aufhalten und
 1. ein Aufenthaltsrecht nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU haben,
 2. einen Aufenthaltstitel oder eine Duldung nach dem Aufenthaltsgesetz haben,
 3. ein Recht auf Aufenthalt nach einem völkerrechtlichen Abkommen haben,
 4. eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz haben,
 5. die Rechtsstellung eines heimatlosen Ausländers im Sinne des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet haben oder
 6. auf Grund einer Rechtsverordnung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind.

Teil 2

Berechnung der Zuschüsse

Kapitel 1

Berechnung des Wohnflächenzuschusses

§ 4

Berechnungsgrößen des Wohnflächenzuschusses

Der Wohnflächenzuschuss richtet sich nach

1. der Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder (§§ 5 bis 8),
2. der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung (§§ 9 bis 11) und
3. der Wohnfläche (§§ 12) und ist nach § 13 zu berechnen.

§ 5

Haushaltsmitglieder

- (1) ¹Haushaltsmitglied ist die zuschussberechtigte Person, wenn der Wohnraum, für den sie den Wohnflächenzuschuss beantragt, der Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen ist. ²Haushaltsmitglied ist auch, wer
 1. als Ehegatte eines Haushaltsmitgliedes von diesem nicht dauernd getrennt lebt,
 2. als Lebenspartner oder Lebenspartnerin eines Haushaltsmitgliedes von diesem nicht dauernd getrennt lebt,
 3. mit einem Haushaltsmitglied so zusammenlebt, dass nach verständiger Würdigung der wechselseitige Wille anzunehmen ist, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen,
 4. mit einem Haushaltsmitglied in gerader Linie oder zweiten oder dritten Grades in der Seitenlinie verwandt oder verschwägert ist,

5. ohne Rücksicht auf das Alter Pflegekind eines Haushaltsmitgliedes ist,
6. Pflegemutter oder Pflegevater eines Haushaltsmitgliedes ist

und mit der zuschussberechtigten Person den Wohnraum, für den Wohnflächenzuschuss beantragt wird, gemeinsam bewohnt, wenn dieser Wohnraum der jeweilige Mittelpunkt der Lebensbeziehungen ist.

- (2) Ein wechselseitiger Wille, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen, wird vermutet, wenn mindestens eine der Voraussetzungen nach den Nummern 1 bis 4 des § 7 Abs. 3a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch erfüllt ist.
- (3) Ausländische Personen sind nur Haushaltsmitglieder nach Absatz 1 Satz 2, wenn sie die Voraussetzungen der Zuschussberechtigung nach § 3 Abs. 5 erfüllen.
- (4) ¹Betreuen nicht nur vorübergehend getrenntlebende Eltern ein Kind oder mehrere Kinder zu annähernd gleichen Teilen, ist jedes dieser Kinder bei beiden Elternteilen Haushaltsmitglied. ²Gleiches gilt bei einer Aufteilung der Betreuung bis zu einem Verhältnis von mindestens einem Drittel zu zwei Dritteln je Kind. ³Betreuen die Eltern mindestens zwei dieser Kinder nicht in einem Verhältnis nach Satz 1 oder 2, ist bei dem Elternteil mit dem geringeren Betreuungsanteil nur das jüngste dieser Kinder Haushaltsmitglied. ⁴Für Pflegekinder und Pflegeeltern gelten die Sätze 1 bis 3 entsprechend.

§ 6

Zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder

- (1) Bei der Berechnung des Wohnflächenzuschusses sind vorbehaltlich des Absatzes 2 und der §§ 7 und 8 sämtliche Haushaltsmitglieder zu berücksichtigen (zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder).
- (2) ¹Stirbt ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied, ist dies für die Dauer von zwölf Monaten nach dem Sterbemonat ohne Einfluss auf die bisher maßgebende Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder. ²Satz 1 ist nicht mehr anzuwenden, wenn nach dem Todesfall
 1. die Wohnung aufgegeben wird,
 2. die Zahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder sich mindestens auf den Stand vor dem Todesfall erhöht oder
 3. der auf den Verstorbenen entfallende Anteil der Kosten der Unterkunft in einer Leistung nach § 7 Abs. 1 mindestens teilweise berücksichtigt wird.

§ 7

Ausschluss vom Wohnflächenzuschuss

- (1) ¹Vom Wohnflächenzuschuss ausgeschlossen sind Empfänger und Empfängerinnen von
 1. Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, auch in den Fällen des § 25 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch,
 2. Leistungen für Auszubildende nach § 27 Absatz 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, die als Zuschuss erbracht werden,
 3. Übergangsgeld in Höhe des Betrages des Arbeitslosengeldes II nach § 21 Abs. 4 Satz 1 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch,
 4. Verletzengeld in Höhe des Betrages des Arbeitslosengeldes II nach § 47 Abs. 2 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch,
 5. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch,

6. Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch,
7. ergänzender Hilfe zum Lebensunterhalt oder anderen Hilfen in einer stationären Einrichtung, die den Lebensunterhalt umfassen, nach dem Bundesversorgungsgesetz oder nach einem Gesetz, das dieses für anwendbar erklärt,
8. Leistungen in besonderen Fällen und Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder
9. Leistungen nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch in Haushalten, zu denen ausschließlich Personen gehören, die diese Leistungen empfangen, wenn bei deren Berechnung Kosten der Unterkunft berücksichtigt worden sind (Leistungen).

²Der Ausschluss besteht in den Fällen des Satzes 1 Nr. 3 und 4, wenn bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes II Kosten der Unterkunft berücksichtigt worden sind. ³Der Ausschluss besteht nicht, wenn die Leistungen nach den Sätzen 1 und 2 ausschließlich als Darlehen gewährt werden.

- (2) ¹Ausgeschlossen sind auch Haushaltsmitglieder, die keine Empfänger der in Absatz 1 Satz 1 genannten Leistungen sind und

1. die in § 7 Absatz 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, auch in den Fällen des Übergangs- oder Verletztengeldes nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 und 4 genannt und deren Einkommen und Vermögen bei der Ermittlung der Leistungen eines anderen Haushaltsmitglieds nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 3 oder 4 berücksichtigt worden sind,
2. deren Einkommen und Vermögen nach § 43 Absatz 1 Satz 2 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch bei der Ermittlung der Leistung eines anderen Haushaltsmitglieds nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 berücksichtigt worden sind,
3. deren Einkommen und Vermögen nach § 27 Absatz 2 Satz 2 oder 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch bei der Ermittlung der Leistung eines anderen Haushaltsmitglieds nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 berücksichtigt worden sind,
4. deren Einkommen und Vermögen nach § 27a Satz 2 des Bundesversorgungsgesetzes in Verbindung mit § 27 Absatz 2 Satz 2 oder 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch bei der Ermittlung der Leistung eines anderen Haushaltsmitglieds nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 berücksichtigt worden sind, oder
5. deren Einkommen und Vermögen nach § 7 Absatz 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes bei der Ermittlung der Leistung eines anderen Haushaltsmitglieds nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 berücksichtigt worden sind.

²Der Ausschluss besteht nicht, wenn die Leistungen nach Absatz 1 Satz 1 und 2 ausschließlich als Darlehen gewährt werden.

- (3) Ausgeschlossen sind auch Haushaltsmitglieder, deren Leistungen nach Absatz 1 auf Grund einer Sanktion vollständig weggefallen sind.

§ 8

Dauer des Ausschlusses vom Wohnflächenzuschuss und Verzicht auf Leistungen

- (1) ¹Der Ausschluss vom Wohnflächenzuschuss besteht für die Dauer des Verwaltungsverfahrens zur Feststellung von Grund und Höhe der Leistungen nach § 7 Abs. 1. ²Der Ausschluss besteht
1. nach der Antragstellung auf eine Leistung nach § 7 Abs. 1 ab dem Ersten
 - a) des Monats, für den der Antrag gestellt worden ist, oder
 - b) des nächsten Monats, wenn die Leistung nach § 7 Abs. 1 nicht vom Ersten eines Monats an beantragt wird,
 2. nach der Bewilligung einer Leistung nach § 7 Abs. 1 ab dem Ersten

- a) des Monats, für den die Leistung nach § 7 Abs. 1 bewilligt wird, oder
 - b) des nächsten Monats, wenn die Leistung nach § 7 Abs. 1 nicht vom Ersten eines Monats an bewilligt wird,
3. bis zum Letzten
- a) des Monats, wenn die Leistung nach § 7 Abs. 1 bis zum Letzten eines Monats bewilligt wird, oder
 - b) des Vormonats, wenn die Leistung nach § 7 Abs. 1 nicht bis zum Letzten eines Monats bewilligt wird.

³Der Ausschluss gilt für den Zeitraum als nicht erfolgt, für den

1. der Antrag auf eine Leistung nach § 7 Absatz 1 zurückgenommen wird,
 2. die Leistung nach § 7 Absatz 1 abgelehnt, versagt, entzogen oder ausschließlich als Darlehen gewährt wird,
 3. der Bewilligungsbescheid über eine Leistung nach § 7 Absatz 1 zurückgenommen oder aufgehoben wird,
 4. der Anspruch auf eine Leistung nach § 7 Absatz 1 nachträglich im Sinne des § 103 Absatz 1 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch ganz entfallen ist oder nach § 104 Absatz 1 oder 2 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch oder nach § 40a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch nachrangig ist oder
 5. die Leistung nach § 7 Absatz 1 nachträglich durch den Übergang eines Anspruchs in vollem Umfang erstattet wird.
- (6) Verzichten Haushaltsmitglieder auf die Leistungen nach § 7 Abs. 1, um einen Wohnflächenzuschuss zu beantragen, gilt ihr Ausschluss vom Zeitpunkt der Wirkung des Verzichts an als nicht erfolgt; § 46 Abs. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch ist in diesem Fall nicht anzuwenden.

§ 9 Miete

- (1) Miete ist das vereinbarte Entgelt für die Gebrauchsüberlassung von Wohnraum auf Grund von Mietverträgen oder ähnlichen Nutzungsverhältnissen einschließlich Umlagen, Zuschlägen und Vergütungen.
- (2) ¹Bei der Ermittlung der Miete nach Absatz 1 bleiben folgende Kosten und Vergütungen außer Betracht:
 1. Heizkosten und Kosten für die Erwärmung von Wasser,
 2. Kosten der eigenständig gewerblichen Lieferung von Wärme und Warmwasser, soweit sie den in Nummer 1 bezeichneten Kosten entsprechen,
 3. die Kosten der Haushaltsenergie, soweit sie nicht von den Nummern 1 und 2 erfasst sind,
 4. Vergütungen für die Überlassung einer Garage sowie eines Stellplatzes für Kraftfahrzeuge,
 5. Vergütungen für Leistungen, die über die Gebrauchsüberlassung von Wohnraum hinausgehen, insbesondere für allgemeine Unterstützungsleistungen wie die Vermittlung von Pflege- oder Betreuungsleistungen, Leistungen der hauswirtschaftlichen Versorgung oder Notrufdienste.
 6. Kosten für Mobilien

²Ergeben sich diese Beträge nicht aus dem Mietvertrag oder entsprechenden Unterlagen, sind ortsübliche Pauschbeträge abzusetzen.
- (3) Im Fall der § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 3 ist als Miete der Mietwert des Wohnraums zu Grunde zu legen.

§ 10 Belastung

- (1) Liegt eine Zuschussberechtigung nach § 3 Abs. 2 vor, so wird die Höhe der Belastung auf Grundlage der ortsüblichen Miete bemessen.
- (2) ¹Die Belastung ist von der zuständigen Behörde in einer Lastenberechnung zu ermitteln. ²Zur Ermittlung der ortsüblichen Miete gilt § 9 analog.

§ 11 Zu berücksichtigende Miete und Belastung

- (1) Die bei der Berechnung des Wohnflächenzuschusses zu berücksichtigende Miete oder Belastung ist die Miete oder Belastung, die sich nach § 9 oder § 10 ergibt, wobei sie in folgender Berechnungsreihenfolge und zu dem Anteil außer Betracht bleibt,
 1. der auf den Teil des Wohnraums entfällt, der ausschließlich gewerblich oder beruflich genutzt wird;
 2. der auf den Teil des Wohnraums entfällt, der einer Person, die kein Haushaltsmitglied ist, entgeltlich oder unentgeltlich zum Gebrauch überlassen ist; übersteigt das Entgelt für die Gebrauchsüberlassung die auf diesen Teil des Wohnraums entfallende Miete oder Belastung, ist das Entgelt in voller Höhe abzuziehen;
 3. der dem Anteil einer entgeltlich oder unentgeltlich mitbewohnenden Person, die kein Haushaltsmitglied ist, aber deren Mittelpunkt der Lebensbeziehungen der Wohnraum ist und die nicht selbst die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 oder Abs. 2 erfüllt, an der Gesamtzahl der Bewohner und Bewohnerinnen entspricht; übersteigt das Entgelt der mitbewohnenden Person die auf diese entfallende Miete oder Belastung, ist das Entgelt in voller Höhe abzuziehen.
- (2) Ist ein Haushaltsmitglied vom Wohnflächenzuschuss ausgeschlossen, ist nur der Anteil der Miete oder Belastung zu berücksichtigen, der dem Anteil der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder an der Gesamtzahl der Haushaltsmitglieder entspricht.

§ 12 Maßgebende Wohnfläche

Maßgebend für die Berechnung des Wohnflächenzuschusses ist die Abweichung der tatsächlich in dem betreffenden Wohnraum auf zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder entfallenden Pro-Kopf-Wohnfläche von der durchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnfläche der jeweiligen Gemeinde gemäß amtlicher Verlautbarung. Die Abweichung ist in Prozent anzusetzen.

§ 13

Berechnung des Wohnflächenzuschusses

Der Wohnflächenzuschuss berechnet sich wie folgt:

Flächenabweichung gemäß § 12	Wohnflächenzuschuss der Miete bzw. Belastung gemäß § 11
ab -10 %	5 %
ab -15 %	10 %
ab -20 %	15 %
ab -25 %	20 %
ab -30 %	25 %

Kapitel 2

Berechnung des Umzugskostenzuschusses

§ 14

Berechnung des Umzugskostenzuschusses

Der Umzugskostenzuschuss beträgt 50,00 EUR je Quadratmeter der Differenz der pro-Kopf-Wohnfläche von der größeren zur kleineren Wohnung (auf-/abgerundet), maximal jedoch 2.500,00 Euro.

Teil 3

Bewilligung, Zahlung und Änderung der Zuschüsse

§ 15

Antrag

- (1) Wohnflächenzuschuss wird nur auf Antrag der zuschussberechtigten Person geleistet.
- (2) Im Fall des § 3 Abs. 3 wird vermutet, dass die antragstellende Person von den anderen Haushaltsmitgliedern als zuschussberechtigte Person bestimmt ist.
- (3) 'Zieht die zuschussberechtigte Person aus oder stirbt sie, kann der Antrag nach § 20 Abs. 1 auch von einem anderen Haushaltsmitglied gestellt werden, das die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 oder Abs. 2 erfüllt. 2 § 3 Abs. 3 bis 5 gilt entsprechend.
- (4) Wird ein Antrag für die Zeit nach dem laufenden Bewilligungszeitraum früher als zwei Monate vor Ablauf dieses Zeitraums gestellt, gilt der Erste des zweiten Monats vor Ablauf dieses Zeitraums als Zeitpunkt der Antragstellung im Sinne des § 17 Abs. 2.

§ 16

Auskunftspflicht

- (1) ¹Soweit die Durchführung dieses Gesetzes es erfordert, sind folgende Personen verpflichtet, auf Verlangen der zuständigen Behörde Auskunft über ihre für die Zuschüsse maßgebenden Verhältnisse zu geben:
 1. die Haushaltsmitglieder, und
 2. die sonstigen Personen, die mit der zuschussberechtigten Person den Wohnraum gemeinsam bewohnen.

²Die zuschussberechtigte Person hat im Antrag nach § 15 und im Antrag nach § 20 Absatz 1 alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind.
- (2) Der Antragsteller ist verpflichtet, auf Verlangen der zuständigen Behörde über die Höhe und Zusammensetzung der Miete bzw. der Belastung sowie über andere das Miet- oder Nutzungsverhältnis betreffende Umstände Auskunft zu geben, soweit die Durchführung dieses Gesetzes es erfordert.

§ 17

Zuständige Behörde und Entscheidung

- (1) ¹Zuständige Behörde ist [...]. ²Über den Antrag muss die Behörde schriftlich entscheiden.
- (2) ¹Der Entscheidung sind die Verhältnisse im Bewilligungszeitraum, die im Zeitpunkt der Antragstellung zu erwarten sind, zu Grunde zu legen. ²Treten nach dem Zeitpunkt der Antragstellung bis zur Bekanntgabe des Bescheides Änderungen der Verhältnisse im Bewilligungszeitraum ein, sind sie grundsätzlich nicht zu berücksichtigen; Änderungen im Sinne des § 20 Absatz 1 und 2 oder § 21 Absatz 1 bis 3 sollen berücksichtigt werden. ³Satz 2 gilt für nach dem Zeitpunkt der Antragstellung bis zur Bekanntgabe des Bescheides zu erwartende Änderungen entsprechend.
- (3) ¹Der Bewilligungsbescheid muss die in § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 genannten Beträge ausweisen und einen Hinweis über die Mitteilungspflichten nach § 20 Abs. 3 und 4 sowie § 21 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 enthalten. ²Er soll einen Hinweis enthalten, dass der Antrag für die Zeit nach Ablauf des Bewilligungszeitraums wiederholt werden kann und dass eine Neuentscheidung von Amts wegen mit der Folge des Zuschusswegfalles oder eines verringerten Zuschusses auch dann möglich ist, wenn keine Mitteilungspflicht besteht.
- (4) Wenn infolge des Umzugs der zuschussberechtigten Person eine andere Behörde zuständig wird, bleibt die Behörde, die den Bescheid erlassen hat, zuständig für
 1. die Aufhebung eines Bescheides,
 2. die Rückforderung des zu erstattenden Zuschusses sowie
 3. die Unterrichtung und den Hinweis nach § 21 Absatz 4.

§ 18

Bewilligungszeitraum

- (1) ¹Wohnflächenzuschuss nach diesem Gesetz soll für zwölf Monate bewilligt werden. ²Ist zu erwarten, dass sich die maßgeblichen Verhältnisse vor Ablauf von zwölf Monaten erheblich ändern, soll der Bewilligungszeitraum entsprechend verkürzt werden; im Einzelfall kann der Bewilligungszeitraum geteilt werden.
- (2) ¹Der Bewilligungszeitraum beginnt am Ersten des Monats, in dem der Antrag gestellt worden ist. ²Treten die Voraussetzungen für die Bewilligung des Wohnflächenzuschusses erst in einem späteren Monat ein, beginnt der Bewilligungszeitraum am Ersten dieses Monats.

- (3) ¹Der Bewilligungszeitraum beginnt am Ersten des Monats, von dem ab Leistungen im Sinne des § 7 Abs. 1 abgelehnt worden sind, wenn der Antrag vor Ablauf des Kalendermonats gestellt wird, der auf die Kenntnis der Ablehnung folgt. ²Dies gilt entsprechend, wenn der Ausschluss nach § 8 Abs. 1 Satz 3 oder Abs. 2 als nicht erfolgt gilt.
- (4) ¹Ist ein Bewilligungsbescheid nach § 21 Absatz 2 unwirksam geworden, beginnt der Bewilligungszeitraum abweichend von § 18 Absatz 3 Satz 1 frühestens am Ersten des Monats, von dem an die Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheides eingetreten ist; dies gilt nur unter der Voraussetzung, dass der Antrag vor Ablauf des Kalendermonats gestellt wird, der
1. auf die Kenntnis der Ablehnung einer Leistung nach § 7 Absatz 1 folgt oder
 2. auf die Kenntnis von der Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheides folgt, wenn nur ein Teil der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder nach § 7 vom Wohnflächenzuschuss ausgeschlossen ist.
- ²Der Ablehnung einer Leistung nach § 7 Absatz 1 im Sinne des § 18 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 stehen die Fälle des § 8 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 2 gleich. ³Wird eine Leistung nach § 7 Absatz 1 rückwirkend für alle zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder und nur für einen Teil des bisherigen Bewilligungszeitraums gewährt, beginnt der neue Bewilligungszeitraum am Ersten des Monats, von dem an die Leistung nach § 7 Absatz 1 nicht mehr gewährt wird; dies gilt nur unter der Voraussetzung, dass der Antrag vor Ablauf des Kalendermonats gestellt wird, der auf die Kenntnis von dem Ende des Bewilligungszeitraums einer Leistung nach § 7 Absatz 1 folgt.
- (5) Der neue Bewilligungszeitraum im Fall des § 20 Abs. 1 Satz 2 beginnt am Ersten des Monats, von dem an die erhöhte Miete oder Belastung rückwirkend berücksichtigt wird, wenn der Antrag vor Ablauf des Kalendermonats gestellt wird, der auf die Kenntnis von der Erhöhung der Miete oder Belastung folgt.
- (6) Im Bewilligungsbescheid ist auch über die Höhe des Umzugskostenzuschusses als Einmalzahlung zu entscheiden.

§ 19 Auszahlung

- (1) ¹Der Wohnflächenzuschuss und der Umzugskostenzuschuss sind an die zuschussberechtigte Person zu zahlen. ²Es kann mit schriftlicher Einwilligung der zuschussberechtigten Person oder, wenn dies im Einzelfall geboten ist, auch ohne deren Einwilligung, an ein anderes Haushaltsmitglied, an den Empfänger oder die Empfängerin der Miete oder in den Fällen des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 an den Leistungsträger im Sinne des § 12 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch gezahlt werden. ³Wird der Wohnflächenzuschuss und der Umzugskostenzuschuss nach Satz 2 gezahlt, ist die zuschussberechtigte Person hiervon zu unterrichten.
- (2) ¹Der Wohnflächenzuschuss ist monatlich im Voraus auf ein Konto eines Haushaltsmitgliedes bei einem Geldinstitut, für das die Verordnung (EU) Nr. 260/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in EUR und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 (Abl. L 94 vom 30.3.2012, S. 22) gilt (Geldinstitut), zu zahlen. ²Ist ein solches Konto nicht vorhanden, kann der Wohnflächenzuschuss an den Wohnsitz der zuschussberechtigten Person übermittelt werden; die dadurch verursachten Kosten sollen vom Wohnflächenzuschuss abgezogen werden. ³Der Umzugskostenzuschuss ist unverzüglich nach der Bewilligung als Einmalbetrag entsprechend auszuzahlen.

§ 20

Änderung des Wohnflächenzuschusses

- (1) ¹Der Wohnflächenzuschuss ist auf Antrag neu zu bewilligen, wenn sich im laufenden Bewilligungszeitraum
1. die Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder erhöht,
 2. die zu berücksichtigende Miete oder Belastung um mehr als 15 Prozent erhöht oder
 3. sich die maßgebende Wohnfläche um mehr als 15 Prozent verringert
- und sich dadurch der Wohnflächenzuschuss erhöht. ²Im Fall des Satzes 1 Nr. 2 ist der Wohnflächenzuschuss auch rückwirkend zu bewilligen, frühestens jedoch ab Beginn des laufenden Bewilligungszeitraums, wenn sich die zu berücksichtigende Miete oder Belastung rückwirkend um mehr als 15 Prozent erhöht hat.
- (2) ¹Über die Leistung des Wohnflächenzuschusses ist von Amts wegen mit Wirkung ab dem Zeitpunkt der Änderung der Verhältnisse unter Aufhebung des Bewilligungsbescheides neu zu entscheiden, wenn sich im laufenden Bewilligungszeitraum nicht nur vorübergehend
1. die Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder auf mindestens ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied verringert; § 6 Abs. 2 bleibt unberührt,
 2. die zu berücksichtigende Miete oder Belastung um mehr als 15 Prozent verringert; § 6 Abs. 2 bleibt unberührt, oder
 3. sich die maßgebende Wohnfläche um mehr als 15 Prozent erhöht
- und dadurch der Wohnflächenzuschuss wegfällt oder sich verringert. ²Als Zeitpunkt der Änderung der Verhältnisse gilt im Fall des Satzes 1 Nr. 1 der Tag nach dem Auszug, im Fall des Satzes 1 Nr. 2 der Beginn des Zeitraums, für den sich die zu berücksichtigende Miete oder Belastung um mehr als 15 Prozent verringert, und im Fall des Satzes 1 Nr. 3 der Beginn des Zeitraums, ab dem die erhöhte Wohnfläche genutzt werden kann. ³Tritt die Änderung der Verhältnisse nicht zum Ersten eines Monats ein, ist mit Wirkung vom Ersten des nächsten Monats an zu entscheiden. ⁴Als Zeitpunkt der Antragstellung im Sinne des § 17 Abs. 2 gilt der Zeitpunkt der Kenntnis der zuständigen Behörde von den geänderten Verhältnissen. ⁵Eine Neuentscheidung von Amts wegen muss innerhalb eines Jahres, nachdem die zuständige Behörde von der Änderung der Verhältnisse Kenntnis erlangt hat, erfolgen. ⁶Die Neuentscheidung ist unabhängig vom Bestehen einer Mitteilungspflicht.
- (3) Die zuschussberechtigte Person muss der zuständigen Behörde unverzüglich mitteilen, wenn sich im laufenden Bewilligungszeitraum nicht nur vorübergehend
1. die Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder (§ 6 Abs. 1) auf mindestens ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied verringert oder die Anzahl der vom Wohnflächenzuschuss ausgeschlossenen Haushaltsmitglieder (§§ 7 und 8 Abs. 1) erhöht,
 2. die monatliche Miete (§ 9) oder die monatliche Belastung (§ 10) um mehr als 15 Prozent gegenüber der im Bewilligungsbescheid genannten Miete oder Belastung verringert oder
 3. sich die maßgebende Wohnfläche um mehr als 15 Prozent erhöht.
- (4) ¹Die Absätze 2 und 3 gelten entsprechend, wenn sich die Änderungen nach Absatz 2 Satz 1 und 4 und Absatz 3 Satz 1 auf einen abgelaufenen Bewilligungszeitraum beziehen. ²Werden die Änderungen erst nach Ablauf des Bewilligungszeitraums bekannt und wirken sie auf einen oder mehrere abgelaufene Bewilligungszeiträume zurück, so ist eine Entscheidung nach Absatz 2 längstens für die drei Jahre, bevor die zuschussberechtigte Person oder die zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder von der Änderung der Verhältnisse Kenntnis erlangt haben, zulässig; der Kenntnis steht die Nichtkenntnis infolge grober Fahrlässigkeit gleich. ³Hat die zuschussberechtigte Person eine Änderung nach Absatz 2 Satz 1 und 4 im laufenden Bewilligungszeitraum nicht mitgeteilt und erhält die zuständige Behörde daher erst nach Ablauf des Bewilligungszeitraums von der Änderung Kenntnis, so ist eine Entscheidung nach Absatz 2 längstens für zehn Jahre seit Änderung der Verhältnisse zulässig.

§ 21

Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheides und Wegfall des Zuschussanspruchs

- (1) ¹Der Bewilligungsbescheid wird vom Ersten des Monats an unwirksam, in dem der Wohnraum, für den der Wohnflächenzuschuss bewilligt ist, von keinem zu berücksichtigenden Haushaltsmitglied mehr genutzt wird; erfolgt die Nutzungsaufgabe nicht zum Ersten eines Monats, wird der Bewilligungsbescheid vom Ersten des nächsten Monats an unwirksam. ²Die zuschussberechtigte Person muss der zuständigen Behörde unverzüglich mitteilen, dass der Wohnraum nicht mehr genutzt wird. ³Der Wechsel des Wohnraums innerhalb desselben Heimes im Sinne des Heimgesetzes oder entsprechender Gesetze der Länder gilt nicht als Nutzungsaufgabe.
- (2) ¹Der Bewilligungsbescheid wird von dem Zeitpunkt an unwirksam, ab dem ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied nach den §§ 7 und 8 Abs. 1 vom Wohnflächenzuschuss ausgeschlossen ist. ²Im Fall des § 8 Abs. 1 Satz 3 bleibt der Bewilligungsbescheid unwirksam.
- (3) ¹Die zuschussberechtigte Person muss der zuständigen Behörde unverzüglich mitteilen, wenn für ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied ein Verwaltungsverfahren zur Feststellung von Grund und Höhe einer Leistung nach § 7 Abs. 1 oder Abs. 2 begonnen hat oder ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied eine Leistung nach § 7 Abs. 1 empfängt. ²Die zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder sind verpflichtet, der zuschussberechtigten Person die in Satz 1 genannten Tatsachen mitzuteilen.
- (4) Die zuschussberechtigte Person ist von der Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheides zu unterrichten und im Fall des Absatzes 3 auf die Antragsfrist nach § 18 Absatz 4 hinzuweisen.
- (5) Der Zuschussanspruch ändert sich nur wegen der in § 20 oder den vorstehenden Absätzen 1 bis 2 genannten Umstände.

§ 22

Haftung, Aufrechnung, Verrechnung und vorläufige Zahlungseinstellung

- (1) Ist Wohnflächenzuschuss zu erstatten, haften neben der zuschussberechtigten Person die volljährigen und bei der Berechnung des Wohnflächenzuschusses berücksichtigten Haushaltsmitglieder als Gesamtschuldner.
- (2) Die zuständige Behörde kann mit Ansprüchen auf Erstattung zu Unrecht erbrachten Wohnflächenzuschusses in voller Höhe aufrechnen.
- (3) ¹Die zuständige Behörde kann die Zahlung des Wohnflächenzuschusses ohne Erlass eines Bescheides vorläufig ganz oder teilweise einstellen, wenn sie Kenntnis von Tatsachen erhält, die die Annahme rechtfertigen, dass
 1. der Bewilligungsbescheid bei Erlass rechtswidrig war und die zuschussberechtigte Person sich nicht auf Vertrauensschutz berufen kann oder
 2. die Voraussetzungen des § 20 Absatz 2, auch in Verbindung mit Absatz 4 oder § 21 Absatz 1 bis 2, vorliegen.

²Soweit die Kenntnis nicht auf Angaben der zuschussberechtigten Person beruht, sind dieser unverzüglich die vorläufige Einstellung der Zuschusszahlung sowie die dafür maßgeblichen Gründe mitzuteilen und ist ihr Gelegenheit zu geben, sich zu äußern. ³Die zuständige Behörde hat eine vorläufig eingestellte Zuschussleistung unverzüglich nachzuzahlen, wenn nicht entweder der Bewilligungsbescheid, aus dem sich der Anspruch ergibt, zwei Monate nach der Einstellung der Zahlung mit Wirkung für die Vergangenheit aufgehoben oder nachträglich die Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheides festgestellt worden ist.

§ 23

Rücküberweisung und Erstattung im Todesfall

(1) ¹Wird der Bewilligungsbescheid nach § 21 Abs. 1 Satz 1 auf Grund eines Todesfalles unwirksam, gilt der Wohnflächenzuschuss, das für die Zeit nach dem Tod des zu berücksichtigenden Haushaltsmitgliedes auf ein Konto bei einem Geldinstitut überwiesen wurde, als unter Vorbehalt geleistet. ²Das Geldinstitut muss es der überweisenden Behörde oder der zuständigen Behörde zurücküberweisen, wenn diese es als zu Unrecht geleistet zurückfordert. ³Eine Verpflichtung zur Rücküberweisung besteht nicht, soweit

1. über den entsprechenden Betrag bei Eingang der Rückforderung bereits anderweitig verfügt worden ist, es sei denn, die Rücküberweisung kann aus einem Guthaben erfolgen, oder
2. die zuständige Behörde den Wohnflächenzuschuss an den Empfänger oder die Empfängerin der Miete überwiesen hat.

⁴Das Geldinstitut darf den nach Satz 1 überwiesenen Betrag nicht zur Befriedigung eigener Forderungen verwenden.

(2) ¹Wird der Bewilligungsbescheid nach § 21 Abs. 1 Satz 1 auf Grund eines Todesfalles unwirksam und ist der Wohnflächenzuschuss weiterhin geleistet worden, sind mit Ausnahme des Empfängers oder der Empfängerin der Miete folgende Personen verpflichtet, der zuständigen Behörde den entsprechenden Betrag zu erstatten:

1. Personen, die den Wohnflächenzuschuss unmittelbar in Empfang genommen haben,
2. Personen, auf deren Konto der entsprechende Betrag durch ein bankübliches Zahlungsgeschäft weitergeleitet wurde, und
3. Personen, die über den entsprechenden Betrag verfügungsberechtigt sind und ein bankübliches Zahlungsgeschäft zu Lasten des Kontos vorgenommen oder zugelassen haben.

²Der Erstattungsanspruch ist durch Verwaltungsakt geltend zu machen. ³Ein Geldinstitut, das eine Rücküberweisung mit dem Hinweis abgelehnt hat, dass über den entsprechenden Betrag bereits anderweitig verfügt wurde, muss der überweisenden Behörde oder der zuständigen Behörde auf Verlangen Name und Anschrift der in Satz 1 Nr. 2 und 3 genannten Personen und etwaiger neuer Kontoinhaber oder Kontoinhaberinnen benennen.

(3) Der Rücküberweisungs- und der Erstattungsanspruch verjähren in vier Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die zuständige Behörde Kenntnis von der Überzahlung erlangt hat.

§ 24

Rücknahme eines rechtswidrigen nicht begünstigenden Bescheides

Wird ein rechtswidriger nicht begünstigender Bescheid mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen, muss die zuständige Behörde längstens für zwei Jahre vor der Rücknahme den Wohnflächenzuschuss leisten.

Teil 4 Inkrafttreten

§ 25 Inkrafttreten

Das Gesetz tritt mit Wirkung ab dem 01.01.2022 in Kraft und gilt für Anträge in Bezug auf Wohnräume, die nach diesem Zeitpunkt bezogen werden, bzw. Umzüge, die nach diesem Zeitpunkt erfolgen.

Begründung

Effizientere Wohnflächennutzung

Die Pro-Kopf-Wohnfläche steigt in Deutschland seit Jahren kontinuierlich an. Die Ursachen für den starken Anstieg sind vielfältig. Zum einen trägt etwa der größer werdende Anteil an Ein- bis Zweipersonenhaushalten und der Mangel an kleinen Wohneinheiten zum größeren Flächenverbrauch bei. In diesem Zusammenhang besteht auch das Problem des Remanenzeffektes, indem z. B. nach dem Auszug der Kinder oder dem Tod des Partners oder der Partnerin wird in der tendenziell zu großen Wohnung verblieben wird. Zum anderen führt die zunehmende Verstädterung in manchen Regionen zu Wohnraumangel und Stagnation des Marktes, in anderen Regionen zu strukturellem Leerstand.

Allerdings spielt eine effiziente Gebäudenutzung eine wesentliche Rolle für den Klimaschutz, da die Pro-Kopf-Wohnfläche einen direkten Einfluss auf den Energie- und Ressourcenverbrauch sowie die Flächenversiegelung in Deutschland hat. Davon sind sowohl die graue Energie, also die Energie für den Bau des Gebäudes, als auch fortlaufende Energiebedarfe, wie Heizenergie, Kühlung, Belüftung, und der Betrieb von Endgeräten betroffen. Eine effizientere Gebäudenutzung bietet somit große Chancen: Zum einen kann durch effizientere Nutzung des Bestands der Bedarf an Neubauten gesenkt werden. Zum anderen geht eine Verringerung der Wohnfläche aus der Perspektive eines Individuums langfristig mit einer Verringerung der Lebenshaltungskosten einher, wie zum Beispiel bei der baulichen Teilung von Einfamilienhäusern.

Der nach diesem Gesetz zu gewährende Wohnflächenzuschuss soll positive Anreize zum Wohnen auf geringerer pro-Kopf-Wohnfläche schaffen, indem flächensparendes und damit ressourcenschonendes Wohnen finanziell belohnt wird. Der Wohnflächenzuschuss wird als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zur Belastung für selbst genutzten Wohnraum (Lastenzuschuss) geleistet.

In Regionen mit angespannten Wohnungslagen besteht häufig das Problem, dass etwa ältere alleinstehende Menschen häufig eine für sie zu große, möglicherweise nicht barrierefreie Wohnung bewohnen (Remanenzeffekt), während junge Familien dringend nach größerem Wohnraum suchen. Durch starke Mietsteigerungen ist der Umzug in eine kleinere Wohnung manchmal teurer, als die große Wohnung zu behalten. Als zusätzliche Hemmnisse bestehen der Aufwand und die Kosten des Umzugs und gegebenenfalls doppelte Mietzahlungen wegen zeitlicher Überlappungen. Um auch diesem Befund zu begegnen, soll der nach diesem Gesetz zu gewährende Umzugskostenzuschuss als ergänzende Einmalzahlung eine zusätzliche finanzielle Entlastung bei einem Umzug in kleineren Wohnraum gewährleisten.

Teil 1 Zweck des Gesetzes und Zuschussberechtigung: §§ 1–3

Teil 1 des Gesetzes verdeutlicht die verfolgte Zwecksetzung, definiert den begünstigten Wohnraum und legt die Voraussetzungen der Zuschussberechtigung fest. Soweit sachgerecht, ist das Gesetz an bewährte und praxiserprobte Regelungen des (Bundes-) Wohngeldgesetzes angelehnt.

Teil 2 Berechnung der Zuschüsse

Kapitel 1 Berechnung des Wohnflächenzuschusses: §§ 4 –13

In Teil 2 Kapitel 1 des Gesetzes werden die Voraussetzungen wie auch die Ausschlussgründe für die Beanspruchung eines Wohnflächenzuschusses sowie die Berechnungsgrößen festgelegt. Der Wohnflächenzuschuss hängt dabei im Wesentlichen von der Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder (§§ 5 bis 8), der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung (§§ 9 bis 11) sowie der Abweichung der tatsächlich in dem betreffenden Wohnraum auf zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder entfallenden Pro-Kopf-Wohnfläche von der durchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnfläche der jeweiligen Gemeinde gemäß amtlicher Verlautbarung ab. Auf diese Weise ist eine Berücksichtigung der jeweiligen lokalen Markt- und Wohnverhältnisse gewährleistet.

Kapitel 2 Berechnung des Umzugskostenzuschusses: § 14

Der Umzugskostenzuschusses ist als akzessorische Einmalzahlung ausgestaltet und beträgt 50,00 EUR je Quadratmeter der Differenz der Wohnfläche von der größeren zur kleineren Wohnung (auf-/abgerundet), maximal jedoch 2.500,00 Euro.

Teil 3 Bewilligung, Zahlung und Änderung der Zuschüsse: §§ 15–24

In Teil 4 ist die verfahrensmäßige Umsetzung des Gesetzes festgelegt. Soweit sachgerecht, ist das Gesetz auch insoweit weitgehend an bewährte und praxiserprobte Regelungen des (Bundes-) Wohngeldgesetzes angelehnt.

Teil 4 Inkrafttreten: § 25

Das Gesetz tritt mit Wirkung ab dem 01.01.2022 in Kraft und gilt nur für nach dem Inkrafttreten verwirklichte Sachverhalte.

VIII. Nachhaltige Siedlungsentwicklung

Seit Jahrzehnten steigt in Deutschland der Flächenverbrauch weitaus stärker als die Zahl der Bevölkerung.³⁹⁴ Derzeit werden täglich im Durchschnitt 56 ha an Fläche als Siedlungs- und Verkehrsflächen neu ausgewiesen.³⁹⁵ Dabei korreliert der Flächenverbrauch nicht mit der Zahl der an einem Ort lebenden oder arbeitenden Menschen: So ist der Flächen- und Landschaftsverbrauch in Gegenden mit schrumpfender Bevölkerung teilweise höher als in wachsenden Gebieten. Wohnungsmangel in Städten steht Leerstand in ländlichen Regionen gegenüber.³⁹⁶ Gemeinden in strukturschwachen und dünnbesiedelten Gegenden versuchen, neue Einwohner:innen und Betriebe anzuziehen, indem neue Gewerbegebiete und Wohngebiete für Einfamilienhäuser ausgewiesen werden. Die Wiederbelebung bereits bestehender Gebiete ist demgegenüber unrentabel.³⁹⁷ Es besteht die Gefahr, dass diese Neubaugebiete – ebenso wie in früheren Fällen – zukünftig an Attraktivität verlieren werden und einen hohen Leerstand aufweisen werden.³⁹⁸

Flächenverbrauch ist unter Klimaschutzgesichtspunkten problematisch. Denn dadurch können Flächen verloren gehen, die dem Klimaschutz dienen, weil sie CO₂ binden und Möglichkeiten zur Anpassung an den Klimawandel bieten (etwa der Ausgleich von Starkregen oder Hitze).³⁹⁹ Zwar ist Flächenverbrauch nicht mit Versiegelung gleichzusetzen⁴⁰⁰ und bestimmte Nutzformen können sogar eine positivere Wirkung als frühere haben (z.B. die Schaffung eines Hausgartens oder Friedhofs mit hoher Biodiversität auf zuvor landwirtschaftlich genutzten Flächen). Dennoch geht Flächenneuanspruchnahme überwiegend mit einer Abwertung der Fläche unter den Gesichtspunkten von Klima- und Artenschutz einher. Im Falle der Versiegelung gehen Böden verloren, die als Wasserfilter und -speicher dienen und die Biodiversität beeinflussen. Eine belebte Bodenschicht benötigt Jahrhunderte, teilweise Jahrtausende für ihr Entstehen.⁴⁰¹ Zersiedelung führt darüber hinaus dazu, dass der Aufwand pro Einwohner:in zum Erhalt der technischen Infrastruktur – d. h. für Versorgungsleitungen und Verkehrswege – steigt.⁴⁰² Öffentliche Verkehrsmittel werden wegen der geringeren Auslastung weniger rentabel. Das schrumpfende Angebot führt wiederum dazu, dass der motorisierte Individualverkehr an Bedeutung gewinnt.⁴⁰³

³⁹⁴ NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, S. 6.

³⁹⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Flächenverbrauch – Worum geht es?, <https://www.bmu.de/themen/europa-internationales-nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/>.

³⁹⁶ NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, S. 6; Umweltbundesamt, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 13.

³⁹⁷ Umweltbundesamt, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 13.

³⁹⁸ Ebenda.

³⁹⁹ Ebenda, S. 10.

⁴⁰⁰ Ebenda, S. 30.

⁴⁰¹ NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, S. 6.

⁴⁰² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Flächenverbrauch – Worum geht es?, <https://www.bmu.de/themen/europa-internationales-nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/>.

⁴⁰³ Ebenda.

Die ungleiche Entwicklung zwischen wachsenden Ballungszentren und schrumpfenden Dörfern wird sich weiter fortsetzen.⁴⁰⁴ Im Rahmen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sollte es darum gehen, die Neuinanspruchnahme von Fläche insgesamt gesehen zu begrenzen (1.). Zersiedelung lässt sich vermeiden, indem Anreize für das Bauen im Außenbereich abgeschafft werden (2.). Darüber hinaus geht es darum, die Bestandsentwicklung zu stärken. Dies bedeutet, dass Baulücken innerhalb bereits bebauter Quartiere intensiver genutzt werden, aber auch, dass bestehende Gebäude erhalten und ggfs. durch Dachaufstockung erweitert werden (3.). Schließlich ist im Sinne einer doppelten Innenentwicklung⁴⁰⁵ dafür zu sorgen, dass innerstädtische Grünflächen erhalten und erweitert werden (4.).

1. Flächenneuinanspruchnahme begrenzen

Neue Flächen für Siedlungen und Verkehr sollten nur noch dort in Anspruch genommen werden, wo eine Innenraumentwicklung nicht möglich oder sinnvoll ist – etwa weil sonst innerstädtische Grünflächen verloren gingen – und die steigende Einwohner:innenzahl dies erfordert.⁴⁰⁶

In verschiedenen Nachhaltigkeitsprogrammen hat die Bundesregierung flächenpolitische Ziele formuliert. Die Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 sah eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme auf 30 ha pro Tag bis 2020 vor. Die Neuauflage von 2016 sieht eine Reduzierung auf weniger als 30 ha bis 2030 vor.⁴⁰⁷ Das Integrierte Umweltprogramm des BMU sieht eine Reduzierung auf 20 ha pro Tag bis 2030 vor.⁴⁰⁸ Im Klimaschutzplan 2050 von 2016 wird eine Flächenkreislaufwirtschaft und eine Reduzierung der Neuinanspruchnahme auf Netto-Null vorgese-
hen.⁴⁰⁹ Der Bundesrat hat dieses Ziel 2011 schon bis 2025 eingefordert.⁴¹⁰ Die aktuelle tägliche Flächenneuinanspruchnahme liegt mit 56 ha aber weit hinter diesen Forderungen.

Notwendige Regelungen

- Um das Ziel einer Reduzierung der Neuinanspruchnahme auf Netto-Null zu erreichen, ist eine **Kontingentierung** erforderlich. Verbleibende Flächenkontingente werden auf die Bundesländer und anschließend auf die Kommunen verteilt. Als Kriterium bietet sich die Einwohner:innenzahl an.⁴¹¹ Dies lässt sich im Raumordnungsgesetz (ROG) verankern⁴¹² oder

⁴⁰⁴ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung im Erwerbsalter sinkt bis 2035 voraussichtlich um 4 bis 6 Millionen, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/06/PD19_242_12411.html Die Einzugsgebiete von Ballungszentren könnten sich jedoch aufgrund der zunehmenden Häufigkeit von Home Office vergrößern (FAZ, Homeoffice kann Wohnungsmärkte entlasten, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/homeoffice-kann-wohnungsmärkte-entlasten-16918383.html>).

⁴⁰⁵ NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, S. 15.

⁴⁰⁶ Umweltbundesamt, Instrumente zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, S. 16.

⁴⁰⁷ Bundesregierung, Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, S. 38.

⁴⁰⁸ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Den ökologischen Wandel gestalten, S. 82.

⁴⁰⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutzplan 2050, S.68.

⁴¹⁰ NABU, Flächenpolitische Vorstellungen, S. 4.

⁴¹¹ Davon geht auch der sich in der Entwicklung befindende neue Flächenrechner des Umweltbundesamtes aus (vgl. dazu Gutsche, Der Flächenrechner des Umweltbundesamtes).

⁴¹² Umweltbundesamt, Die Stadt für morgen, S. 25; Umweltbundesamt, Instrumente zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, S. 123.

im Wege eines neu zu schaffenden Flächenzertifikatehandels erreichen⁴¹³. Letzteres System hätte den Vorteil, dass Kommunen finanziell profitieren, wenn sie ihnen zugeteilte Kontingente nicht nutzen.

2. Anreize für die Außenentwicklung abschaffen

In ländlichen Gebieten kommt es – wie oben bereits beschrieben – oft zur Ausweisung neuer Baugebiete für Einfamilienhäuser oder Gewerbegebiete ohne echten Bedarf, häufig mit dem Ziel, strukturschwache Regionen zu beleben. Die Verlagerung in den ländlichen Raum führt zur Versiegelung weiterer naturnaher Flächen, weil Verkehrswege neu geschaffen werden müssen, und zur Fragmentierung der Landschaft – mit resultierenden ökologischen und ästhetischen Schäden.⁴¹⁴ Folge dessen ist auch eine Entmischung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen – die soziale Dimension verfehlter Siedlungspolitik.⁴¹⁵ Dem lässt sich entgegenwirken, indem schädliche Anreize für das Bauen im Außenbereich abgebaut werden.

a) keine Verlängerung des § 13b BauGB → **NORMIERT** (1064)

§ 13b BauGB privilegiert das Bauen im Außenbereich, indem er ein beschleunigtes Verfahren für die Aufstellung eines Bebauungsplans ermöglicht. Dabei wird unter anderem die Verpflichtung zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Durchführung einer Umweltprüfung und Ausgleichsmaßnahmen aufgehoben. § 13b BauGB wurde eingeführt, um in Kommunen mit besonders großem Wohnflächenbedarf die Ausweisung von Bauland zu erleichtern.⁴¹⁶ Eine qualitative Stichprobenuntersuchung des UBA belegte, dass die Privilegierung kein einziges Mal in Städten mit mehr als 500.000 Einwohner:innen genutzt wurde und nur sieben Mal in Städten mit 100.000–500.000 Einwohner:innen.⁴¹⁷ Überwiegend wurde die Möglichkeit des beschleunigten Verfahrens in kleinen Landgemeinden benutzt, welche häufig zu den stagnierenden oder schrumpfenden Gemeinden zählen.⁴¹⁸ § 13b BauGB trägt demnach nicht zur Entschärfung des Wohnraummangels in Großstädten bei, sondern fördert vielmehr Zersiedelung.

Notwendige Regelung

- § 13b BauGB sollte nicht verlängert werden.⁴¹⁹

⁴¹³ Vgl. dazu Umweltbundesamt, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 17.

⁴¹⁴ NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, S. 7.

⁴¹⁵ Ebenda, S. 8.

⁴¹⁶ Umweltbundesamt, Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_93-2020_baugb-novellen.pdf.

⁴¹⁷ Ebenda.

⁴¹⁸ Ebenda.

⁴¹⁹ NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/bauen/>. Durch das am 7.5.2021 vom Bundestag beschlossene Baulandmobilisierungsgesetz (BT-Drs. 19/24838) wurde § 13b BauGB bis Ende 2022 verlängert.

Baugesetzbuch – BauGB

§ 13b

Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren (außer Kraft seit 01.01.2023)

Bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 gilt § 13a entsprechend für Bebauungspläne mit einer Grundfläche im Sinne des § 13a Absatz 1 Satz 2 von weniger als 10 000 Quadratmetern, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans nach Satz 1 kann nur bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 förmlich eingeleitet werden; der Satzungsbeschluss nach § 10 Absatz 1 ist bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 zu fassen.

Begründung

§ 13b BauGB privilegiert das Bauen im Außenbereich, indem er ein beschleunigtes Verfahren für die Aufstellung eines Bebauungsplans ermöglicht. Dabei wird unter anderem die Verpflichtung zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Durchführung einer Umweltprüfung und Ausgleichsmaßnahmen aufgehoben. § 13b BauGB wurde eingeführt, um in Kommunen mit besonders großem Wohnflächenbedarf die Ausweisung von Bauland zu erleichtern. § 13 b BauGB ist eine bis zum 31.12.2022 bzw. 31.12.2014 doppelt befristete Rechtsnorm (BaulandmodernisierungsG vom 14.06.2021). Der 31.12.2022 ist die Frist für die Einleitung des kommunalen Planaufstellungsverfahrens. Der 31.12.2024 ist die Frist für den Beschluss des B-Planes als kommunale Satzung. Eine qualitative Stichprobenuntersuchung des Umweltbundesamtes belegte, dass die Privilegierung kein einziges Mal in Städten mit mehr als 500.000 Einwohner:innen genutzt wurde und nur sieben Mal in Städten mit 100.000–500.000 Einwohner:innen. Überwiegend wurde die Möglichkeit des beschleunigten Verfahrens in kleinen Landgemeinden benutzt, welche häufig zu den stagnierenden oder schrumpfenden Gemeinden zählen. § 13b BauGB trägt demnach nicht zur Entschärfung des Wohnraum Mangels in Großstädten bei, sondern fördert vielmehr die Zersiedelung. § 13b BauGB widerspricht damit dem Vorrang der Innenraumverdichtung, dem Ziel des Flächensparens und dem Bodenschutz. Eine Fortgeltung der Norm über ihre Befristung bis zum 31.12.2022 hinaus ist deshalb nicht rechtfertigt. Des weiteren bestehen Bedenken gegen die europarechtliche Konformität der Norm.

Alternative Regelungen und ihre Ablehnung

Würde diese Norm aufgehoben, also vor Ablauf der Fristen außer Kraft gesetzt werden, wäre das ein Eingriff in die kommunale Planungshoheit von Städten und Gemeinden (vgl. Jarass/Pieroth, GG, Art. 28, Rn. 26, 34). Diese genießen durch das Verfassungsrecht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) und die Befristungen der Norm Vertrauensschutz (Rechtsstaatsgebot) dahin, bis zum jeweils letzten Tag der Fristen Planaufstellungsverfahren einleiten bzw. B-Pläne beschließen zu können.

Dieses (ersichtlich befristete) Privileg würde den Städten und Gemeinden „vorzeitig“ genommen werden, wenn § 13 b BauGB aufgehoben werden würde. Es ist denkbar, dass dann begonnene Planaufstellungsverfahren „stecken bleiben“ und abgebrochen werden müssen und die Städte und Gemeinden auf Planaufstellungskosten sitzen bleiben (z. B. Honorar für Ingenieur- und Planungsbüros und Baugrundgutachter), von denen sie ursprünglich eine Amortisierung durch z. B. Baulandverkauf hätten erwarten dürfen. Des weiteren ist denkbar, dass Dritte, z. B. Flächeneigentümer oder Bauwillige, im Vertrauen auf eine bereits eingeleitete oder beabsichtigte Planaufstellung disponieren.

Das führt zu einer Rückwirkungsproblematik:

„[...] Eine Norm entfaltet unechte Rückwirkung, wenn sie zwar nicht auf vergangene, aber auch nicht nur auf zukünftige, sondern auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich im ganzen entwertet (vgl. BVerfGE 11, 139 (146); 14, 288 (297); 15, 313 (324); 22, 241 (248); 25, 142 (154); 25, 269 (290)). Derartige Gesetze sind grundsätzlich zulässig. Der Gesichtspunkt

des Vertrauensschutzes kann aber je nach Lage der Verhältnisse im einzelnen Fall der Regelungsbefugnis Schranken setzen (vgl. BVerfGE 1, 264 (280); 13, 274 (278); 21, 117 (132); 24, 220 (230); 25, 371 (406); 27, 231 (238)). Wann ein belastendes Gesetz auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft einwirkt, läßt sich nur im Einzelfall nach dem jeweils in Betracht kommenden gesetzlichen Tatbestand ermitteln (vgl. BVerfGE 13, 274 (277); 18, 135 (142 f.); 19, 119 (127); 23, 12 (32); 24, 220 (230)). Nur auf diesem Wege wird der erforderliche Zusammenhang zwischen dem gesetzlichen Tatbestand und dem in der Entwicklung befindlichen Sachverhalt, auf den das spätere Gesetz einwirkt, aufrechterhalten: Der historische Geschehensablauf, in den die zur Prüfung stehende Norm eingreift, muß also eine hinreichend nahe Beziehung zu dem gesetzlichen Tatbestand haben, der durch das spätere Gesetz geändert wird[...].“¹

„[...] 2. a) Das Vertrauen auf den Bestand der durch § 15 Abs. 2 BHG 1959 geschaffenen Rechtslage genießt grundsätzlich keinen geringeren Schutz als den, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur unechten Rückwirkung von Gesetzen besteht. Danach hängt es von der verfassungsrechtlichen Beurteilung des einzelnen Falles ab, ob der Bürger im Vertrauen auf den Bestand einer bestimmten gesetzlichen Regelung eine Rücksichtnahme durch den Gesetzgeber billigerweise erwarten darf. Bei der Entscheidung über diese Frage ist zwischen dem Ausmaß des Vertrauensschadens einerseits und der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit andererseits abzuwägen (vgl. BVerfGE 14, 288 (300); 18, 135 (144 f.); 22, 241 (249); 24, 220 (230 f.); 25, 142 (154)). ...“²

Wenn man also § 13 b BauGB aufheben will, müßte man aus verfassungsrechtlichen Gründen abwägen, ob der damit beabsichtigte Rechtsgüterschutz für die Allgemeinheit höher wiegt, als der durch die doppelte Befristung begründete Vertrauensschutz der Städte und Gemeinden.

¹ (BVerfG, Beschluss vom 23. März 1971 – 2 BvL 17/69 –, BVerfGE 30, 392-406, BStBl II 1971, 439, Rn. 32 – 33)

² (BVerfG, Beschluss vom 23. März 1971 – 2 BvL 17/69 –, BVerfGE 30, 392-406, BStBl II 1971, 439, Rn. 38)

b) Pendlerpauschale abschaffen⁴²⁰

Arbeitnehmer:innen haben die Möglichkeit, Aufwendungen für Arbeitswege i. R. d. Einkommenssteuer mit einem Kostensatz von 30ct/km einfacher Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort wie Werbungskosten steuerlich abzusetzen und dadurch ihre Steuerlast zu senken, sobald der Werbungskosten-Pauschbetrag überschritten ist (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG). Die Pendlerpauschale fördert den Trend zu langen Arbeitswegen und die Zersiedelung der Landschaft und damit auch ein höheres Gesamtverkehrsaufkommen und größere Flächeninanspruchnahme.⁴²¹ Die Bundesregierung hat diese Problematik durch die Erhöhung der Pendlerpauschale für Strecken über 20 km i. R. d. Klimaschutzpakets noch verschärft, indem das Pendeln durch die Kombination mit dem unzureichenden CO₂-Preis insgesamt noch deutlich günstiger wurde als bisher.⁴²² Von dieser Steuervergünstigung i.H.v. 5–6,5 Mrd. Euro⁴²³ profitieren vor allem einkommensstarke Haushalte, erstens, weil sie häufig auch andere absetzbare Werbungskosten haben, sodass sie leichter über die Werbungskostenpauschale gelangen und zweitens, weil der progressive Einkommenssteuersatz zu einer absolut größeren Steuerentlastung für höhere Einkommen führt.⁴²⁴

Notwendige Regelungen:

- Die **Entfernungspauschale** in ihrer aktuell geltenden Form **wird abgeschafft**.⁴²⁵
- **(Vorübergehende) Abfederung sozialer Härten**
Um soziale Härten abzufedern, könnte die Entfernungspauschale weiterhin i. R. d. Einkommenssteuer als außergewöhnliche Belastung geltend gemacht werden, falls ein Haushalt unzumutbar hoch durch Pendelkosten belastet wird (angelehnt an § 33 Abs. 2 EStG).⁴²⁶ Eine Anhebung der Werbungskostenpauschale sowie eine Erhöhung des Grundfreibetrags⁴²⁷ dagegen würde allen Gruppen zugutekommen und damit weniger sozial differenziert für Entlastung sorgen. Das Gleiche gilt für eine Gutschrift auf die Steuerlast.⁴²⁸ Denkbar wäre auch, das zusätzliche Steueraufkommen, das in etwa den Ausgaben entspricht,

⁴²⁰ Dieser Abschnitt wurde in leicht veränderter Form aus den Maßnahmen zum Verkehrssektor übernommen.

⁴²¹ Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016, S. 107; Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016;

⁴²² Hörmandinger, Klimaschutzprogramm für den Verkehr – was ist jetzt zu tun?, <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/klimaschutzprogramm-fuer-den-verkehr-was-ist-jetzt-zu-tun/>.

⁴²³ Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016, S. 107: 5,1 Mrd. Euro; Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126: 6,5 Mrd. EUR (Abschaffung ohne Härtefallregelung).

⁴²⁴ Umweltbundesamt, Klimaschutz im Verkehr: Reformbedarf der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und internationale Beispiele, 31 m.w.N.; Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126; Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016, S. 107.

⁴²⁵ Befürwortend: Hentschel, Handbuch Klimaschutz, 53,76; Umweltbundesamt, Kein Grund zur Lücke. So erreicht Deutschland seine Klimaschutzziele im Verkehrssektor für das Jahr 2030, 20 f.; Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016, S. 43; Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 129; Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126; Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 89.

⁴²⁶ Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, 124 ff.

⁴²⁷ Diskussion dieser Maßnahmen bei Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, 107 ff..

⁴²⁸ Vorschlag des Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 129.

die von Privathaushalten jährlich für den ÖPNV aufgewendet werden,⁴²⁹ für eine Reduzierung der Ticketpreise zu verwenden. Evaluationen aus Modellvorhaben in Städten mit kostenlosem ÖPNV haben gezeigt, dass davon vor allem untere bis mittlere Einkommen profitieren würden – allerdings wäre bis zur Gewährleistung einer flächendeckenden Nahverkehrsversorgung eine Benachteiligung ländlicher Regionen zu erwarten.⁴³⁰ Sinnvoll wäre es daher, übergangsweise die o. g. Härtefallregelung aus den zusätzlichen Steuereinnahmen zu finanzieren; diese aber langfristig vollständig für den Ausbau des ÖPNV einzusetzen.

c) Baukindergeld nicht verlängern

Das Baukindergeld wurde an Familien mit Kindern und an Alleinerziehende für den Bau oder Kauf einer Immobilie zur Selbstnutzung vergeben. Es betrug 12.000 EUR pro Kind, verteilt über einen Zeitraum von 10 Jahren und ist am 31.12.2020 ausgelaufen.⁴³¹

Notwendige Regelung

- Entgegen der Forderung des Zentralverbands für Baugewerbe sollte eine Verlängerung aus klimapolitischer Sicht nicht erfolgen,⁴³² damit keine Anreize für den Neubau geschaffen werden. Falls man doch Familien bei dem Wunsch nach einem Eigenheim unterstützen möchte, sollte die Förderung lediglich für den Kauf oder die Sanierung einer Gebrauchtimmoblie (Mindestalter z.B. 10 Jahre) gewährt werden, um gezielt Anreize für die Bestandsnutzung zu setzen.

3. Bestandsentwicklung stärken

Um den Bedarf an neuen Wohnungen in wachsenden Regionen zu decken und zugleich den Außenbereich zu entlasten, sollten brachliegende Flächen in Siedlungsgebieten ebenso wie bestehende Gebäude intensiver genutzt werden. Dies lässt sich erreichen, indem bestehendes Nachverdichtungspotenzial in städtischen Räumen besser genutzt wird. Nutzungsänderungen und Umbauten sollten erleichtert werden und eine Abrissgenehmigung in allen Bundesländern eingeführt werden. Dies führt insbesondere dazu, dass weniger Neubauten erforderlich werden.

a) Flächen im Bestand mobilisieren

Um das Nachverdichtungspotenzial in bestehenden Siedlungen besser nutzen zu können, ist es zunächst erforderlich, dieses überhaupt zu erfassen. Kommunen sollten daher verpflichtet werden, Baulücken- und Leerstandskataster einzuführen. Die bereits in vielen Bundesländern existierenden Zweckentfremdungsgesetze stellen ein Instrument dar, um (insbesondere spekulativem) Leerstand entgegenzuwirken.

⁴²⁹ Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126.

⁴³⁰ Ebenda, S. 126f.

⁴³¹ KfW, Baukindergeld (424), [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Baukindergeld-\(424\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Baukindergeld-(424)/).

⁴³² Baukindergeld: Baugewerbe fordert Verlängerung, <https://www.handwerksblatt.de/politik/baukindergeld-baugewerbe-fordert-verlaengerung>.

Notwendige Regelungen:

- Die Gemeinden sollten verpflichtet werden, Baulücken, brachliegende Nutzflächen und leerstehende Gebäude in einem **Kataster** zu erfassen. Anknüpfen lässt sich dabei an § 200 Abs. 3 BauGB, nach dem bereits Kataster zur Erfassung von Bauland erstellt werden können. → **NORMIERT** ⁽¹⁰⁶⁹⁾

Zweckentfremdungsverbotsgesetz bzw. Wohnraumschutzgesetz der jeweiligen Länder

§ [...]

Baulücken- und Leerstandskataster

- (1) ¹Die Gemeinden erfassen Baulücken im Innenbereich, leerstehende Gebäude und Wohnungen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans, der Flur- und Flurstücksnummern, Straßennamen und Angaben zur Grundstücksgröße enthält. ²Die Gemeinden erfassen darin auch brachliegende Nutzflächen im Innenbereich, soweit die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen in der Gemeinde gefährdet ist. ³Das Kataster wird unter Ausweisung von Daten für die Teilgebiete der Gemeinde in zumindest jährlich aktualisierter Form veröffentlicht.
- (2) Leerstand von Gebäuden und Wohnungen im Sinne des Absatzes 1 liegt vor, wenn Wohnraum länger als sechs Monate leer steht.

Zweckentfremdungsverbotsgesetz bzw. Wohnraumschutzgesetz der Stadtstaaten

§ [...]

Baulücken- und Leerstandskataster

- (1) ¹Die zuständige Behörde erfasst Baulücken im Innenbereich, leerstehende Gebäude und Wohnungen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans, der Flur- und Flurstücksnummern, Straßennamen und Angaben zur Grundstücksgröße enthält. ²Erfasst werden auch brachliegende Nutzflächen im Innenbereich, soweit die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen gefährdet ist.
- (2) Leerstand von Gebäuden und Wohnungen im Sinne des Absatzes 1 liegt vor, wenn Gebäude länger als sechs Monate nicht genutzt werden bzw. Wohnungen länger als sechs Monate nicht bewohnt werden.

Begründung

Gesetzgebungskompetenz

Zuständig sind die Länder. Im Rahmen der Föderalismusreform 2006 wurde die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes für das Wohnungswesen erheblich eingeschränkt. Ausweislich der Gesetzesbegründung sind nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG nur das Wohngeldrecht, Altschuldenhilferecht, Wohnungsbauprämienrecht, Bergarbeiterwohnungsbaurecht und Bergmannsiedlungsrecht von der konkurrierenden Bundeskompetenz umfasst. Wohnbindungsrecht und das Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen unterfallen der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder (BT-Drucks. 16/813, S. 13), gleiches gilt für das Recht der Wohnraumförderung. Hierunter fällt auch die Einführung eines Leerstandskatasters. Der Bund könnte wegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ohnehin nicht unmittelbar die Kommunen verpflichten.

Systematische Eingliederung

In der weit überwiegenden Zahl der Länder gelten bereits Gesetze, welche die Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt ermächtigen, einen Genehmigungsvorbehalt für die Zweckentfremdung von Wohn-

raum vorzusehen (überwiegend sog. Zweckentfremdungsverbotsgesetze, für Bayern vgl. § 1 ZwEWG-BY; Baden-Württemberg, vgl. § 1 ZwEWG-BaWü; Meckl.-Vorp., vgl. § 1 ZwG-MV; Rheinl.-Pfalz, vgl. § 1 ZwEWG-RP; Hessen, vgl. § 12a HwoAufG; Brandenburg, vgl. § 1 BbgZwVbG; Niedersachsen, vgl. § 1 NZwEWG; leicht abweichend NRW, vgl. § 10 WAG-NRW; entsprechend in den Stadtstaaten Hamburg, vgl. § 9 Abs. 1 u. 2 HmbWoSchG; Berlin, vgl. § 1 ZwVbG-Bln; Bremen, vgl. § 1 BremWoSchG). Regelmäßig wird mehrmonatiger Leerstand hiernach als Zweckentfremdung qualifiziert. Aufgrund dieser inhaltlichen Nähe und derselben behördlichen Zuständigkeiten wird die neue Regelung zum Baulücken- und Leerstandskataster in diese Landesgesetze eingefügt.

In Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Sachsen und im Saarland fehlt es derzeit an derartigen Gesetzen. Hier ist ein solches Gesetz neu zu begründen.

Abs. 1 Satz 1

Zweck des Leerstandskatasters ist es, Potenziale der effektiveren Nutzung von vorhandenen Gebäuden und Wohnraum zu ermitteln. Dies gilt unabhängig von der Situation der lokalen Wohnraumversorgung. Erfasst werden auch Baulücken, um eine Ausfransung von Siedlungsgebieten zugunsten einer Schonung des Außenbereichs zu verhindern.

Abs. 1 Satz 2

In Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt sollen darüber hinaus auch brachliegende Flächen in Siedlungsgebieten ermittelt und erfasst, um den dortigen Bedarf an neuen Wohnungen unter Schonung des Außenbereichs decken zu können. Insofern ist eine Anknüpfung an das etablierte Kriterium der kommunalen Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen zweckmäßig, das mit leicht unterschiedlicher Nuancierung je Bundesland bereits in den Zweckentfremdungsverbots- bzw. Wohnraumschutzgesetzen gilt. So wird eine bürokratische Erfassung ländlicher brachliegender Nutzflächen ohne lokales Nachverdichtungsbedürfnis vermieden.

Abs. 1 Satz 3

Das Kataster wird fortlaufend aktualisiert. Um den Zustand der tatsächlichen Raumnutzung transparent und der politischen Diskussion zu machen, ist das Kataster regelmäßig zu veröffentlichen. Insofern besteht kein Interesse an einer präzisen örtlichen Veröffentlichung, weshalb eine Veröffentlichung nach von der Gemeinde nach Zweckmäßigkeit bestimmten Teilgebieten (wie z. B. Stadtteilen) erfolgt.

Hinsichtlich der Stadtstaaten ist allein der Besonderheit Rechnung zu tragen, dass keine Delegation der Aufgabe an die Gemeinden vorzunehmen ist, sondern diese die Aufgabe selber wahrnehmen.

Abs. 2

Ab welcher Zeitdauer ein Leerstand im Sinne einer Zweckentfremdung vorliegt, bewerten die geltenden Ländergesetze bisher uneinheitlich. Es soll für die Zwecke der Katastererfassung daher ein einheitlicher Maßstab geschaffen werden. Steht Wohnraum weniger als sechs Monate leer, ist die alsbaldige Wiederaufnahme Nutzung nicht derart unwahrscheinlich, dass dies den erheblichen behördlichen Ermittlungs- und Erfassungsaufwand rechtfertigen würde. Auf der anderen Seite sollte der Leerstand nicht allzulange gedauert haben, bis die Behörden in Aktion treten dürfen. Daher eignen sich sechs Monate als ein angemessener Maßstab für vermeidbaren Leerstand.

- Die Länder sollten **Zweckentfremdungsgesetze** erlassen oder verschärfen, um Kommunen zu ermöglichen, Leerstand, Abriss, Umnutzung zu gewerblichen Zwecken, Fremdenberherbergung und bauliche Veränderung, welche die Wohnraumnutzung verhindert, zu unterbinden (s. o. VII. 4.).

b) Vertikale Nachverdichtung fördern

Dachausbauten und -aufstockungen haben den Vorteil, dass Wohnraum geschaffen wird, ohne dass neue Flächen versiegelt werden. Darüber hinaus sinkt der Heizenergiebedarf mit besserem Außenfläche-zu-Wohnflächenverhältnis; für das darunter liegende Geschoss kann der Heizenergiebedarf sogar um bis zu 50 % reduziert werden.⁴³³ Wenn die neuen Geschosse in Niedrigenergiebauweise gebaut werden, können diese in Kombination mit Solarthermie meist ohne Umbauten an die bestehenden Heizstrukturen angeschlossen werden.⁴³⁴

Eine Studie der TU Darmstadt ergab, dass die Aufstockung von Wohn- und Nichtwohngebäuden ein Potenzial von 2,3 Mio. Wohnungen birgt.⁴³⁵ Bei Dachaufstockungen werden im Gegensatz zum Neubau die Kosten für Erschließung und Grundstück gespart, deshalb lohnt sich dieser ab einem Grundstückspreis von etwa 240 EUR/m².⁴³⁶ Dachaufstockungen stellen eine mittel- und langfristige Lösung für den erhöhten Wohnraumbedarf dar, jedoch nur für das mittlere und hohe Preissegment.⁴³⁷ Die Studie der TU Darmstadt schlüsselt das Aufstockungspotenzial in folgende Gebäudearten auf: etwa 1,1 Mio. Wohneinheiten auf Wohngebäuden, etwa 560.000 Wohneinheiten auf Büro- oder Verwaltungsgebäuden, etwa 400.000 Wohneinheiten auf Gebäuden von eingeschossigem Einzelhandel und etwa 20.000 Wohneinheiten auf Parkhäusern in Innenstädten.⁴³⁸

Notwendige Regelungen

- Als indirekte steuerliche Vergünstigung sollte der **Ansatz der Abschreibungen** für Dachaufstockungen statt 2 % besser 4–5 % betragen.⁴³⁹ Da von dieser Maßnahme nur Unternehmen profitieren, sollte es für Genossenschaften und kommunale Unternehmen eine

⁴³³ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschland-Studie 2015. Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen, S. 51.

⁴³⁴ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschland-Studie 2015. Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen, S. 52; Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf.

⁴³⁵ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen, S. 67.

⁴³⁶ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2016/bbsr-online-08-2016-dl.pdf?_blob=publicationFile&v=1; TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen, S. 67.

⁴³⁷ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2016/bbsr-online-08-2016-dl.pdf?_blob=publicationFile&v=1. S. 13.

⁴³⁸ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen, S. 67.

⁴³⁹ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen, S. 62.

feste Investitionszulage von 15 % geben,⁴⁴⁰ welche jedoch nur für die neuen Bundesländer und Berlin vergeben werden kann.⁴⁴¹ Die Investitionszulage mindert die Investitionskosten und verbessert wie die Erhöhung des Abschreibungssatzes die Wirtschaftlichkeit der Dachaufstockung.

- Dachausbauten stellen in den meisten Bundesländern eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung des Dachgeschosses dar, sofern neuer Wohnraum geschaffen wird.⁴⁴² **Dachausbauten sollten keiner Genehmigung bedürfen**, unter der Voraussetzung, dass die folgenden Punkte erfüllt sind: Der Dachausbau ist aus statischer und konstruktiver Sicht unproblematisch, das Gebäude ist außerhalb des Geltungsbereichs eines Hochhauses (22 m); die notwendige Treppenbreite wird eingehalten; und der erste und zweite Rettungsweg können sichergestellt werden.⁴⁴³ Durch die Genehmigungsbefreiung kann die Planungsdauer verkürzt werden.⁴⁴⁴ **→ NORMIERT** (1073)

⁴⁴⁰ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen, S. 69; TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschland-Studie 2015. Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen, S. 89.

⁴⁴¹ Die-steuerausbilder.de, Investitionszulagengesetz - Förderung und Antrag auf Investitionszulage, <https://www.die-steuerausbilder.de/lexikon/einkommensteuer/investitionszulagengesetz/>.

⁴⁴² Sundermeier/Hartmann/Beidersandwich, Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-27-2017-dl.pdf;jsessionid=70FD8A3A1CB643893C5E66D93460B4C8.live21304?_blob=publicationFile&v=1, S. 46.

⁴⁴³ So auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Sundermeier/Hartmann/Beidersandwich, Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-27-2017-dl.pdf;jsessionid=70FD8A3A1CB643893C5E66D93460B4C8.live21304?_blob=publicationFile&v=1, S. 28-29.

⁴⁴⁴ Sundermeier/Hartmann/Beidersandwich, Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-27-2017-dl.pdf;jsessionid=70FD8A3A1CB643893C5E66D93460B4C8.live21304?_blob=publicationFile&v=1. Als Vorbild dient z.B. § 62 Abs. 2 Nr. 2 Niedersächsische BauO.

Musterbauordnung (MBO)

§ 61

Verfahrensfreie Bauvorhaben, Beseitigung von Anlagen

[...]

(5) Dachausbauten sind verfahrensfrei, wenn

- 1. die Anlage kein Hochhaus darstellt,**
- 2. das Dachgeschoss über eine notwendige Treppe mit einer Breite von mindestens 100 cm verfügt,**
- 3. der erste und der zweite Rettungsweg im Einklang mit den Anforderungen dieses Gesetzes sichergestellt sind und**
- 4. offenkundig keine Beeinträchtigung der Statik des Gebäudes erfolgt.**

Begründung

Dachausbauten stellen eine wichtige Maßnahme dar, um den Bestand besser zu nutzen und so den Neubaubedarf und die Emissionen durch den Neubau zu verringern. Ein Dachausbau benötigt regelmäßig eine geringe Ausführungszeit. Die Planungsdauer kann daher hieran einen gewichtigen Anteil haben. Diese wird durch die Abschaffung des in den meisten Ländern noch bestehenden Genehmigungserfordernisses verringert. Nebenbei wird der Dachausbau durch den Wegfall der Genehmigungskosten attraktiver.

Im Anschluss an die Empfehlungen der Technischen Universität Berlin im Rahmen des Forschungsprojektes „Potenziale zur Förderung kostengünstigen Bauens“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung werden in Nr. 1 bis 4 hierfür einschränkende Anforderungen formuliert, um die Sicherheit des Gebäudes und seiner Nutzung zu gewährleisten.¹ Hochhäuser sind nach der Musterbauordnung (MBO) Gebäude mit einer Höhe von mehr als 22 m (vgl. z. B. § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Nds-LBO oder § 38 Abs. 2 Nr. 1 BW-LBO). Hier besteht ein besonderes Planungs- und behördliches Überwachungsbedürfnis.

Die Anforderungen an notwendige Treppen sowie den ersten und zweiten Rettungsweg dienen primär der Gewährleistung der Personensicherheit im Brandschutzfall. Die Erfordernisse sind in den Landesbauordnungen bereits generell normiert (Treppen: vgl. § 34 Abs. 5 MBO und z. B. § 34 Nds-LBO oder § 28 BW-LBO; Rettungswege: vgl. § 35 MBO und z. B. § 33 Nds-LBO oder § 15 BW-LBO).

Ferner können im Einzelfall bei Dachausbauten neuerliche Kalkulationen der Statik erforderlich werden. Die Standsicherheit des Gebäudes darf aufgrund der ansonsten bestehenden erheblichen Gefahren für Personen und Sachwerte durch den Ausbau nicht beeinträchtigt werden. Genehmigungsfrei kann daher nur ein Ausbau sein, durch den die Statik des Gebäudes bereits offenkundig nicht berührt wird und es daher keiner behördlichen Überprüfung dieses grundlegenden Sicherheitsanliegens des Bauordnungsrechts bedarf.

Insoweit könnte außerdem eine den § 62 Abs. 2 Nr. 2 i.Vm. § 66 Nds-LBO entsprechende Regelung aufgenommen werden. Dann wäre der Ausbau nur genehmigungsfrei, wenn die zuständige Behörde auf einen entsprechenden Antrag hin explizit eine Abweichung vom Genehmigungserfordernis zugelassen hätte. Dies würde die Rechtssicherheit des Bauherrn erhöhen und den Tatbestand der Nr. 4 handhabbar machen, käme jedoch einem (ggf. vereinfachten) Genehmigungsverfahren gleich und erfüllte gerade nicht das Ziel der Genehmigungsfreiheit.

¹ Sundermeier/Hartmann/Beidersandwich, Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-27-2017-dl.pdf;jsessionid=70FD8A3A1CB643893C5E66D93460B4C8.live21304?__blob=publicationFile&v=1, S. 46.

- Hinsichtlich der bauordnungsrechtlichen Regelungen zu Brandschutz, Schallschutz, Abstandsflächen etc. gelten im Verhältnis zum Neubau abgeschwächte Anforderungen (s. nachfolgend c)).
- Die KfW bietet derzeit kein Förderprogramm für Dachaufstockungen. Daher sollte in Zukunft ein Förderprogramm angeboten werden, welches Eigentümer:innen bei der Investition in eine Dachaufstockung unterstützt und zusätzlich Anreize für eine energieeffiziente Bauweise bietet.

c) Anforderungen für Umbauten und Nutzungsänderungen flexibilisieren

Umbauten ermöglichen eine flexible und bedarfsgerechte Weiternutzung des Bestandes, wodurch der Neubaubedarf gesenkt wird. Der Umbau und die weitere Nutzung eines bestehenden Gebäudes sparen gegenüber einem Neubau Ressourcen und Energie.⁴⁴⁵ Jedoch bestehen derzeit zahlreiche Hindernisse im Bauordnungsrecht, die Umbauten und Nutzungsänderungen erschweren. Bestandsgebäude müssen grds. aufgrund des ihnen zukommenden Bestandsschutzes so gestaltet sein, dass von ihnen keine akuten Gefahren für Leib und Leben ausgehen,⁴⁴⁶ d. h. sie werden nicht an den aktuellen Vorschriften der Landesbauordnungen (LBO) gemessen. Vom (aktiven) Bestandsschutz umfasst sind Unterhaltungs-, Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen, nicht aber „qualitativ und quantitativ wesentliche Änderungen“.⁴⁴⁷ Letzteres betrifft etwa neue Nutzungen, die mit der bisherigen nicht wesensverwandt sind wie die Umwandlung eines gewerblich genutzten Gebäudes in ein Wohngebäude.⁴⁴⁸ Führen bauliche Änderungen oder eine Nutzungsänderung zum Verlust des Bestandsschutzes, müssen nun die strengeren, für Neubauten geltenden Anforderungen eingehalten werden.⁴⁴⁹ Dies betrifft die Anforderungen an Brand- und Schallschutzvorgaben, einzuhaltende Abstandsflächen, einzurichtende Stellplätze und Aufzüge. Die Erfüllung dieser Anforderungen stellt sich bei Bestandsbauten häufig als schwieriger dar als bei Neubauten.⁴⁵⁰ Um etwa die Brandschutzanforderungen zu erfüllen, müssen Kompensationsmaßnahmen einzeln genehmigt werden.

Die Anforderungen des Bauordnungsrechts sind im Wesentlichen auf den Neubau ausgerichtet: So sieht die Musterbauordnung (MBO) keine Differenzierungen zwischen Neubauten und bauli-

⁴⁴⁵ BUND Baden-Württemberg, Graue Energie - Abreißen oder Sanieren?, https://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Dokumente/Themen/Klima_und_Energie/OEkoologisch_Bauen_und_Renovieren_2018_Graue_Energie_Abr_essen_oder_sanieren.pdf.

⁴⁴⁶ Andernfalls ist ein behördliches Eingreifen zulässig. Vgl. etwa Art. 54 Abs. 4 BayBO sowie VGH Bayern v. 11.10.2017 - 15 CS 17.1055; OVG Sachsen-Anhalt v. 08.03.2017 - 2 L 78/16.

⁴⁴⁷ BVerfG v. 15.12.1995 - 1 BVR 1713/92 - BRS 57 Nr. 246; BVerwG v. 18.05.1990 - BVerwG 4 C 49.89 - BRS 50 Nr. 166; BauNetz, Bestandsschutz im öffentlichen Baurecht - Baurecht für Architekten: Urte.e, Rechtsprechung im Bauwesen | BauNetz.de, https://www.baunetz.de/recht/Bestandsschutz_im_oeffentlichen_Baurecht_44458.html.

⁴⁴⁸ Hessischer VGH, Urteil vom 14.03.2008 - 4 UE 2347/06, Rn. 41.

⁴⁴⁹ Hessischer VGH, Urteil vom 14.03.2008 - 4 UE 2347/06, Rn. 39 ff. (zu Abstandsflächen); TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen, S. 39.

⁴⁵⁰ Zwei Beispiele: Der Anbau eines Aufzugs an einem bestehenden Mehrfamilienhaus löst zu drei Seiten Abstandsflächen aus, die in den meisten Fällen zumindest seitlich über die Grundstücksgrenze ragen und somit eine „Abstandsflächenübernahme“ durch die Nachbarn erfordern. Eine qualitative Verbesserung im Bestandsgebäude (Barrierefreiheit) kann also ohne Zustimmung des Nachbarn nicht genehmigt werden. Ähnlich verhält sich die Situation für Wohnraumschaffung durch Dachaufstockungen.

chen Änderungen und Nutzungsänderungen in einem bestehenden Gebäude vor. In den Bundesländern sind hinsichtlich der Stellplatzpflicht, der Abstandsflächen und der Aufzugpflicht bei Dachaufstockung z.T. abweichendere Regelungen vorgesehen.⁴⁵¹ Der drohende Verlust des Bestandsschutzes und die Schwierigkeiten der Umsetzung der Anforderungen in der LBO tragen dazu bei, dass Umbau und Nutzungsänderung im Verhältnis zu Abriss und Neubau häufig unattraktiver sind.⁴⁵²

Um die Motivation für Bestandssanierungen, –umbauten und –erweiterungen zu erhöhen, ohne die Sicherheit der Nutzer:innen/Bewohner:innen zu gefährden, braucht es eine Flexibilisierung der Anforderungen bzw. praxisnahe Anforderungen, die sich in Bestandsgebäuden realisieren lassen. In der MBO sollte zwischen Neubauten und Umbauten/Nutzungsänderungen differenziert werden und die Anforderungen sollten im letzteren Fall flexibilisiert werden.

Notwendige Regelungen

- **Abstandsflächen** → **NORMIERT** (1076)
Von den geforderten Abstandsflächen sollte bei Umbauten abgewichen werden dürfen, soweit die städtebauliche, technische und nachbarrechtliche Verträglichkeit sichergestellt ist. § 6 Abs. 9, 10, 11 BauO Bln kann dabei als Vorbild dienen.
- **Aufzugpflicht** → **NORMIERT** (1078)
Bei Dachaufstockungen sollte keine Pflicht zum nachträglichen Einbau eines Aufzugs entstehen. § 39 Abs. 4 Satz 3 BauO Bln kann insofern als Vorbild dienen.
- **Brandschutz** → **NORMIERT** (1079)
In Bezug auf Brandschutzanforderungen im Bestand braucht es eine Katalogisierung von klar definierten Kompensationsmaßnahmen, sodass nicht jedes Projekt Abweichungen und Zulassungen im Einzelfall benötigt. Für nicht-erneuerte Bereiche lässt sich ein verbesserter Schutz erreichen, indem Wächteranlagen installiert werden, ohne strukturell-bauliche Veränderungen vornehmen zu müssen. Auf diese Weise lässt sich die Sicherheit des Gebäudes im Vergleich zur Situation vor dem Umbau verbessern, ohne jedoch bauliche Brandschutzmaßnahmen durchführen zu müssen, die den Umbau deutlich verteuern würden.

⁴⁵¹ § 49 Abs. 1 S. 3 BauO Bln – nur Stellplätze für Menschen mit Behinderung bei Änderung/Nutzungsänderung einzurichten; Art. 47 Abs. 1 S. 2 BayBO/§ 48 Abs. 1 S. 3 BauO NRW – bei Änderung/Nutzungsänderung Stellplätze für zusätzlich zu erwartenden Verkehr; § 6 Abs. 9, 10, 11 BauO Bln; § 6 Abs. 9 – 12 Bau NRW – flexiblere Abstandsflächenvorgaben bei Bestandsgebäuden; § 39 Abs. 4 S. 3 BauO Bln – bei Dachaufstockung kein Aufzug erforderlich; Art. 37 Abs. 4 S. 5 BayBO/§ 39 Abs. 4 S. 5 BauO NRW – kein Aufzug bei Dachaufstockung/Nutzungsänderung, wenn dies zu besonderen Schwierigkeiten führt.

⁴⁵² Eine Umfrage der Architects for Future hat als wichtigste Hemmnisse für das Bauen im Bestand die Planungsunsicherheit hinsichtlich entstehender Kosten, die im Verhältnis zum Neubau nicht günstigeren Kosten und Brandschutzanforderungen ermittelt (Architects for Future Deutschland e.V., Umfrage der Architects for Future an planende Kolleg:innen zu den Hindernissen beim Bauen im Bestand, S. 26).

Musterbauordnung (MBO)

§ 6

Abstandsflächen, Abstände

[...]

- (9) Bei bestehenden Gebäuden sind Abweichungen von den Abstandsflächen zuzulassen**
- a) bei der nachträglichen Errichtung von Dach- und Staffelgeschossen,**
 - b) bei der nachträglichen Errichtung vor die Außenwand vortretender Aufzüge, Treppen und Treppenräume,**
- sofern wesentliche Beeinträchtigungen angrenzender oder gegenüberliegender Räume nicht zu befürchten sind, zu Nachbargrenzen ein Abstand von mindestens 3 Meter eingehalten wird und eine ausreichende Belichtung und Belüftung sichergestellt sind.**

Begründung

Gesetzgebungskompetenz

Zuständig sind die Länder gem. Art. 70 I GG.

Systematische Eingliederung

Die Musterbauordnung (MBO) dient als Vorbild für die Umsetzung in Landesrecht. Änderungen sind daher in der MBO vorzunehmen.

Regelung

Die MBO unterscheidet nicht zwischen Bestandsgebäuden und Neubauten. Im Falle baulicher Änderungen oder Nutzungsänderungen müssen die für Neubauten geltenden Anforderungen eingehalten werden. Die Schwierigkeiten der Umsetzung der Anforderungen in der LBO tragen dazu bei, dass Umbauten und Nutzungsänderungen im Verhältnis zu Abriss und Neubau häufig unattraktiver sind.¹

Wenn die Regelungen zu den Abstandsflächen gelockert werden, werden diese Hürden abgebaut. Der Umbau oder die Nutzungsänderung eines Gebäudes würden einfacher zu realisieren sein. Die Motivation würde steigen und der Neubaubedarf gesenkt werden. Dadurch würden Energie und Ressourcen eingespart werden.² Infolgedessen würde bebaute Fläche effizienter genutzt werden. Bestehende Siedlungen könnten nachverdichtet werden.

Im Einzelnen

§ 6 Abs. 9 MBO legt fest, dass im Falle nachträglicher Dachaufstockungen sowie der nachträglichen Errichtung von Außentreppen oder Außenfahrstühlen eine Abweichung von den Abstandsflächen zugelassen werden muss (gebundene Entscheidung), sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. § 6 Abs. 9 lit. a)

¹ Eine Umfrage der Architects for Future hat als wichtigste Hemmnisse für das Bauen im Bestand die Planungsunsicherheit hinsichtlich entstehender Kosten, die im Verhältnis zum Neubau nicht günstigeren Kosten und Brandschutzanforderungen ermittelt (Architects for Future Deutschland e.V., Umfrage der Architects for Future an planende Kolleg:innen zu den Hindernissen beim Bauen im Bestand, S. 26).

² BUND Baden-Württemberg, Graue Energie – Abreißen oder Sanieren?, https://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Dokumente/Themen/Klima_und_Energie/OEkologisch_Bauen_und_Renovieren_2018_Graue_Energie_Abreissen_oder_sanieren.pdf.

MBO erleichtert die nachträgliche Dachaufstockung, die im Rahmen einer Nachverdichtungsstrategie von besonderer Bedeutung ist. § 6 Abs. 9 lit. b) MBO erleichtert den Anbau von Aufzügen und Außentreppen, die ebenfalls im Falle von Dachaufstockungen erforderlich bzw. wohnwertsteigernd sind. Sinn und Zweck der Abstandsflächen ist neben der Gefahrenabwehr, städtebauliche nachbarrechtliche, sowie technische Belange zu gewährleisten. Dem wird durch das Erfordernis Rechnung getragen, dass der Mindestabstand eingehalten werden muss, ausreichende Belichtung und Belüftung sichergestellt sein muss, sowie keine Gefährdung benachbarter Räume vorliegen darf.

Musterbauordnung (MBO)

§ 39 Aufzüge

[...]

- (4) ¹Gebäude mit einer Höhe nach § 2 Abs. 3 Satz 2 von mehr als 13 m müssen Aufzüge in ausreichender Zahl haben. ²Von diesen Aufzügen muss mindestens ein Aufzug Kinderwagen, Rollstühle, Krankentragen und Lasten aufnehmen können und Haltestellen in allen Geschossen haben. ³Dieser Aufzug muss von der öffentlichen Verkehrsfläche und von allen Wohnungen in dem Gebäude aus stufenlos erreichbar sein. ⁴Haltestellen im obersten Geschoss, im Erdgeschoss und in den Kellergeschossen sind nicht erforderlich, wenn sie nur unter besonderen Schwierigkeiten hergestellt werden können. **⁵Sätze 1 bis 4 gelten nicht beim nachträglichen Ausbau des obersten Geschosses oder bei der Aufstockung um bis zu zwei Geschosse.**

Begründung

Einen Aufzug nachträglich in ein bestehendes Gebäude einzubauen, erfordert einen zeitlichen und finanziellen Mehraufwand im Vergleich zu Neubauten.¹ Dieses Hindernis muss abgebaut werden, ohne eine Gefahr für Menschen zu schaffen. Als Vorbild dient § 39 Abs. 4 Satz 3 BauO Bln bzw. die geplante Änderung durch das 6. Änderungsgesetz.² Ein Aufzug muss danach nicht eingebaut werden, wenn das Dach ausgebaut wird oder eine Aufstockung um bis zu zwei Geschosse erfolgt. Dieser Norm muss gefolgt werden, um die Hindernisse für Bestandsgebäude weiterhin abzubauen und den Neubaubedarf zu senken.

Die MBO ist damit einhergehend anzupassen. Dem sollten die Bundesländer in den LBO dann folgen.

¹ Zwei Beispiele: Der Anbau eines Aufzugs an einem bestehenden Mehrfamilienhaus löst zu drei Seiten Abstandsflächen aus, die in den meisten Fällen zumindest seitlich über die Grundstücksgrenze ragen und somit eine „Abstandsflächenübernahme“ durch die Nachbarn erfordern. Eine qualitative Verbesserung im Bestandsgebäude (Barrierefreiheit) kann also ohne Zustimmung des Nachbarn nicht genehmigt werden. Ähnlich verhält sich die Situation für Wohnraumschaffung durch Dachaufstockungen.

² Der Regierende Bürgermeister, Pressemitteilung vom 10.8.2021, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1114368.php>.

Musterbauordnung (MBO)

§ 14

Brandschutz

¹Bauliche Anlagen sind so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass der Entstehung eines Brandes und der Ausbreitung von Feuer und Rauch (Brandausbreitung) vorgebeugt wird und bei einem Brand die Rettung von Menschen und Tieren sowie wirksame Löscharbeiten möglich sind. ²**Im Falle von Umbauten oder Nutzungsänderungen bestandsgeschützter Gebäude sind Maßnahmen des anlagenbezogenen Brandschutzes zulässig, wenn auf diese Weise dem Zweck der Vorschrift nachweislich entsprochen wird.** ³**Geeignete Maßnahmen werden in den Ausführungsvorschriften definiert.**

Begründung

Die Neuregelung führt zu einer Flexibilisierung und mehr Rechtssicherheit bei der Frage der Brandschutzanforderungen bei Umbauten und Nutzungsänderungen bestandsgeschützter Gebäude. Maßnahmen des anlagenbezogenen Brandschutzes können nach Satz 2 zugelassen werden, sofern dadurch eine vergleichbare Sicherheit gewährleistet wird wie im Falle des gebäudebezogenen Brandschutzes. In den Ausführungsvorschriften wird festgelegt, welche Maßnahmen im Falle von Umbauten oder Nutzungsänderungen bestandsgeschützter Gebäude ausreichen. Auf diese Weise lässt sich die Sicherheit des Gebäudes im Vergleich zur Situation vor dem Umbau verbessern, ohne jedoch bauliche Brandschutzmaßnahmen durchführen zu müssen, die den Umbau deutlich verteuern würden.

d) Nutzungsänderungen erleichtern

Im Jahr 2019 standen 3,9 % der Büroflächen leer (ausgenommen struktureller Leerstand),⁴⁵³ in den größeren Städten sind es etwa 3,5 %.⁴⁵⁴ Die Quote war zwar im letzten Jahrzehnt rückläufig, jedoch ist durch die zunehmende Tätigkeit im Homeoffice in Folge der Corona-Pandemie ein Anstieg zu erwarten. Eine Studie der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen schätzt das Potenzial auf 235.000 Wohnungen bis 2025 und 1,4 Mio. Wohnungen bis 2040.⁴⁵⁵ Ähnliche Zahlen bietet eine Studie der TU Darmstadt: Etwa 280.000 Wohnungen könnten aus dem Büroflächenüberhang in Regionen mit Wohnraumknappheit entstehen.⁴⁵⁶ Um dieses Potenzial zu nutzen, sind neben den oben bereits vorgeschlagenen Maßnahmen zur Flexibilisierung bauordnungsrechtlicher Anforderungen weitere Änderungen erforderlich.

Notwendige Regelungen:

- Kommunen sollten Bebauungspläne so gestalten, dass passende Gebiete diverser genutzt werden können (z.B. Gewerbegebiete in Mischgebiete umwandeln). Nichtstörende Gewerbe sollten einfacher auch in Städten zugelassen werden mit dem Ziel, kürzere Wege zwischen Arbeitsort und Wohnort zu ermöglichen. Veränderte Arbeitsweisen und eine gleichberechtigtere Aufteilung der Sorgearbeit erfordern verstärkt kürzere Arbeitswege.⁴⁵⁷ Eine Erleichterung der **Nutzungsmischung** würde Nutzungsänderungen unkomplizierter machen, etwa die Umwandlung von Büros in Wohngebäuden. Es würde die Umnutzung ermöglicht und das Erstellen von Änderungsanträgen erspart.⁴⁵⁸
- Für die Umnutzungsvorhaben können bereits **Förderkredite** (Kredit 151, 152 der KfW) in Höhe von maximal 120.000 EUR beantragt werden, inklusive bis zu 48.000 EUR Tilgungszuschuss.⁴⁵⁹
- Die zu entrichtende **Grundsteuer** kann normalerweise nur für unverschuldeten Ausfall von Mieteinnahmen genehmigt werden. Renovierungsarbeiten gelten zum Beispiel nicht als unverschuldet.⁴⁶⁰ Der Grunderwerbssteuererlass könnte dahingehend ausgeweitet

⁴⁵³ Statista, Leerstandsquote für Büroimmobilien in Deutschland bis 2019 | Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/912966/umfrage/leerstandsquote-fuer-bueroimmobilien-in-deutschland/#:-:text=Diese%20Statistik%20zeigt%20die%20Entwicklung,jeweiligen%20Jahresende%20leer%20stehende%20B%C3%BCronutzfl%C3%A4che>.

⁴⁵⁴ JLL, Büromarktüberblick, <https://www.jll.de/content/dam/jll-com/documents/pdf/research/emea/germany/de/BueroMarktueberblick-JLL-Deutschland.pdf>.

⁴⁵⁵ ARGE Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V., Bezahlbarer Wohnraum 2021, https://www.bdb-bfh.de/downloads.html?file=files/redaktion/anhaenge/Downloads/ARGE-Studie_Bezahlbarer_Wohnraum_2021.pdf.

⁴⁵⁶ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen, S. 57.

⁴⁵⁷ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Nutzungsmischung und die Bewältigung von Nutzungskonflikten in Innenstädten, Stadt- und Ortsteilzentren – Chancen und Hemmnisse, S. 104.

⁴⁵⁸ Stadtbaukultur NRW e.V., Einkaufsstrassen neu denken, https://baukultur.nrw/site/assets/files/7799/einkaufsstrassen_neu_denken.pdf; TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen, 42, 68 f.

⁴⁵⁹ KfW, Energieeffizient Sanieren - Kredit 151, 152, [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilien/Finanzierungsangebote/Energieeffizient-Sanieren-Kredit-\(151-152\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilien/Finanzierungsangebote/Energieeffizient-Sanieren-Kredit-(151-152)/).

⁴⁶⁰ Immoverkauf24 GmbH, Grundsteuererlass, <https://www.immoverkauf24.de/services/vermietung/vermietung-a-z/grundsteuererlass/>.

werden, dass für Mietmindereinnahmen während Renovierungen, die zur Umnutzung vorgenommen werden, die Grundsteuer erlassen werden kann. Dafür könnte Renovierung explizit als nichtzuvertretende Mietmindereinnahme im § 34 Grundsteuergesetz genannt werden.

- Wie bei der Dachaufstockung sollte der Anstieg des Immobilienwertes durch den Umbau mit **höheren AfA-Sätzen** abschreibbar sein.

e) Stellplatzanforderungen reduzieren

In allen Landesbauordnungen (ausgenommen Berlin⁴⁶¹) ist eine Stellplatzpflicht vorgesehen, d. h. im Falle der Errichtung eines Gebäudes, aber auch bei Umbau oder Nutzungsänderung müssen Parkplätze für Autos geschaffen werden. Damit wird das Ziel verfolgt, die Parkflächen des öffentlichen Raums zu entlasten.⁴⁶² Diese Pflicht ist aus verschiedenen Gründen problematisch: Die Pflicht erschwert und verteuert Umbauten und Nutzungsänderungen. In zentralen Lagen verhindern Stellplatzanforderungen sogar einen weiteren Ausbau von Bestandsgebäuden. Denn je nach rechtlicher Ausgestaltung müssen für jede neue Wohneinheit, sei es durch Aufstockung oder Anbau, Stellplätze nachgewiesen werden. In dicht bebauten Gebieten stellt die Errichtung einer Tiefgarage, die besonders energie- und CO₂-intensiv ist, häufig die einzige Option zur Erfüllung der Stellplatzpflicht dar. Die Stellplatzpflicht ist darüber hinaus ineffizient, weil sie nicht am tatsächlichen Bedarf orientiert ist. Sie führt zudem zur Verteuerung der Mieten, weil die Kosten querfinanziert werden müssen. Im Falle von sozialem Wohnungsbau mit gedeckelten Mieten kann dies ein Hindernis für entsprechende Projekte darstellen.⁴⁶³ Wird die Stellplatzpflicht durch den Bau von Tiefgaragen erfüllt, ist dies besonders problematisch: Der Bau von Stellplätzen in Tiefgaragen kann bei Neubauten für bis zu 50 % der grauen Energie verantwortlich sein.⁴⁶⁴ Zudem führt der Bau von Tiefgaragen im Weiteren zu gravierenden Eingriffen in die Freiflächengestaltung und verhindert ein natürliches Grundwassermanagement auf dem Grundstück. Der Einsatz von CO₂-intensivem Stahlbeton ist bei unterirdischen Bauwerken dabei derzeit alternativlos. Der Bau von Tiefgaragen wird derzeit im Bauplanungsrecht privilegiert: § 12 Abs. 4 BauNVO ermöglicht es den Gemeinden, im Bebauungsplan festzuschreiben, dass in bestimmten Geschossen nur Stellplätze oder Garagen zulässig sind. § 21a Abs. 5 BauNVO privilegiert Garagengeschosse, wenn diese im Bebauungsplan festgesetzt wurden („Tiefgaragenprivileg“).⁴⁶⁵

In Berlin besteht eine Stellplatzpflicht nur im Falle öffentlich zugänglicher Gebäude und in Bezug auf Stellplätze für Menschen mit schwerer Gehbehinderung (§ 49 Abs. 1 Satz 1 BauO Bln). Im Falle

⁴⁶¹ Vgl. § 49 BauO Bln. In Hamburg besteht keine Stellplatzpflicht im Falle von Wohnungen und Wohnheimen, § 48 Abs. 1a HBauO.

⁴⁶² Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 140. EL Oktober 2020, BauNVO § 12 Rn. 7.

⁴⁶³ Hering, ParkHere GmbH vom 19.05.2020.

⁴⁶⁴ Süddeutsche Zeitung vom 27.03.2015.

⁴⁶⁵ Vgl. BVerwG BeckRS 2011, 52772 und BVerwGE 90, 57 ff. = BRS 54 Nr. 60. Gemeinden können im Bebauungsplan festsetzen, dass die zulässige Geschossfläche oder die zulässige Baumasse durch die Flächen oder Baumassen notwendiger Garagen, die unterhalb der Geländeoberfläche hergestellt werden, erhöht wird, vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 140. EL Oktober 2020, BauNVO § 21a Rn. 52.

einer (Nutzungs-)Änderung sind nur solche Stellplätze für Menschen mit schwerer Gehbehinderung zu schaffen, welche die infolge der Änderung zusätzlich zu erwartenden Fahrzeuge aufnehmen können (§ 49 Abs. 1 Satz 3 BauO Bln).

Die übrigen Länder sollten dem Berliner Modell folgen und die Stellplatzpflicht für Kfz mit Ausnahme von Stellplätzen für Menschen mit schwerer Gehbehinderung abschaffen.

Gerade in Ballungszentren ist die Nachverdichtung ein wichtiger Bestandteil der Stadtplanung, um notwendigen Wohnraum zu schaffen und gleichzeitig der Zersiedelung entgegenzuwirken. Finnden Aufstockungen und Anbauten an bestehende Altbauten statt, entstehen neue Wohneinheiten ohne weitere Versiegelung der Landschaft.

Notwendige Regelungen:

- **Tiefgaragenprivileg abschaffen:** Die Privilegierung von Tiefgaragen im Bauplanungsrecht (§§ 12 Abs. 4, 21a Abs. 5 BauNVO) sollte abgeschafft werden.
- **Stellplatzpflicht abschaffen:** → **NORMIERT** ¹⁰⁸³
Auf Landesebene sollte die Ermächtigung der Gemeinden, eigene Stellplatzsatzungen zu erlassen, in den fünf Bundesländern, die diese vorsehen, zurückgenommen werden, um dem Berliner Modell zu folgen und das Konzept der Stellplatzpflicht abzuschaffen. Die acht Landesbauordnungen, die bisher noch eine Stellplatzpflicht vorsehen, sollten diese ebenfalls streichen. Als Vorbild sollte § 49 MBO dahingehend geändert werden, dass nur noch Abstellmöglichkeiten für Fahrräder und für Menschen mit schwerer Gehbehinderung Pflicht sind (vgl. § 49 BauO Bln).

Musterbauordnung (MBO)

§ 49

Stellplätze, Garagen und Abstellplätze für Fahrräder

- (1) **Die Stellplätze und Garagen werden für Menschen mit schwerer Gehbehinderung und für Rollstuhlnutzerinnen und Rollstuhlnutzer hergestellt.** Die notwendigen Stellplätze und Garagen²**Diese** sowie Abstellmöglichkeiten für Fahrräder (§ 86 Abs. 1 Nr. 4) sind auf dem Baugrundstück oder in zumutbarer Entfernung davon auf einem geeigneten Grundstück herzustellen, dessen Benutzung für diesen Zweck öffentlich-rechtlich gesichert wird.
- (2) Die Gemeinde hat den Geldbetrag für die Ablösung von Stellplätzen zu verwenden für
 1. die Herstellung zusätzlicher oder die Instandhaltung, die Instandsetzung oder die Modernisierung bestehender Parkeinrichtungen,
 2. sonstige Maßnahmen zur Entlastung der Straßen vom ruhenden Verkehr einschließlich investiver Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs.

Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO)

§ 12

Stellplätze und Garagen

- (1) Stellplätze und Garagen sind in allen Baugebieten zulässig, soweit sich aus den Absätzen 2 bis 6 nichts anderes ergibt.
- (2) In Kleinsiedlungsgebieten, reinen Wohngebieten und allgemeinen Wohngebieten sowie Sondergebieten, die der Erholung dienen, sind Stellplätze und Garagen nur für den durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf zulässig.
- (3) Unzulässig sind
 1. Stellplätze und Garagen für Lastkraftwagen und Kraftomnibusse sowie für Anhänger dieser Kraftfahrzeuge in reinen Wohngebieten,
 2. Stellplätze und Garagen für Kraftfahrzeuge mit einem Eigengewicht über 3,5 Tonnen sowie für Anhänger dieser Kraftfahrzeuge in Kleinsiedlungsgebieten und allgemeinen Wohngebieten.
- (4) Im Bebauungsplan kann, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (§ 9 Absatz 3 des Baugesetzbuchs), festgesetzt werden, dass in bestimmten Geschossen nur Stellplätze oder Garagen und zugehörige Nebeneinrichtungen (Garagengeschosse) zulässig sind. Eine Festsetzung nach Satz 1 kann auch für Geschosse unterhalb der Geländeoberfläche getroffen werden. Bei Festsetzungen nach den Sätzen 1 und 2 sind Stellplätze und Garagen auf dem Grundstück nur in den festgesetzten Geschossen zulässig, soweit der Bebauungsplan nichts anderes bestimmt. **(aufgehoben)**
- (5) Im Bebauungsplan kann, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (§ 9 Absatz 3 des Baugesetzbuchs), festgesetzt werden, dass in Teilen von Geschossen nur Stellplätze und Garagen zulässig sind. Absatz 4 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.
- (6) Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, dass in Baugebieten oder bestimmten Teilen von Baugebieten Stellplätze und Garagen unzulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind, soweit landesrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.
- (7) Die landesrechtlichen Vorschriften über die Ablösung der Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen und Garagen sowie die Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen und Garagen außer-

halb der im Bebauungsplan festgesetzten Bereiche bleiben bei Festsetzungen nach den Absätzen 4 bis 6 unberührt.

§ 21a

Stellplätze, Garagen und Gemeinschaftsanlagen

- (1) Garagengeschosse oder ihre Baumasse sind in sonst anders genutzten Gebäuden auf die Zahl der zulässigen Vollgeschosse oder auf die zulässige Baumasse nicht anzurechnen, wenn der Bebauungsplan dies festsetzt oder als Ausnahme vorsieht.
- (2) Der Grundstücksfläche im Sinne des § 19 Absatz 3 sind Flächenanteile an außerhalb des Baugrundstücks festgesetzten Gemeinschaftsanlagen im Sinne des § 9 Absatz 1 Nummer 22 des Baugesetzbuchs hinzuzurechnen, wenn der Bebauungsplan dies festsetzt oder als Ausnahme vorsieht.
- (3) Soweit § 19 Absatz 4 nicht entgegensteht, ist eine Überschreitung der zulässigen Grundfläche durch überdachte Stellplätze und Garagen bis zu 0,1 der Fläche des Baugrundstücks zulässig; eine weitergehende Überschreitung kann ausnahmsweise zugelassen werden
 1. in Kerngebieten, Gewerbegebieten und Industriegebieten,
 2. in anderen Baugebieten, soweit solche Anlagen nach § 9 Absatz 1 Nummer 4 des Baugesetzbuchs im Bebauungsplan festgesetzt sind.
- (4) Bei der Ermittlung der Geschossfläche oder der Baumasse bleiben unberücksichtigt die Flächen oder Baumassen von
 1. Garagengeschossen, die nach Absatz 1 nicht angerechnet werden,
 2. Stellplätzen und Garagen, deren Grundflächen die zulässige Grundfläche unter den Voraussetzungen des Absatzes 3 überschreiten,
 3. Stellplätzen und Garagen in Vollgeschossen, wenn der Bebauungsplan dies festsetzt oder als Ausnahme vorsieht.
- (5) ~~Die zulässige Geschossfläche oder die zulässige Baumasse ist um die Flächen oder Baumassen notwendiger Garagen, die unter der Geländeoberfläche hergestellt werden, insoweit zu erhöhen, als der Bebauungsplan dies festsetzt oder als Ausnahme vorsieht.~~**(aufgehoben)**

Begründung

Die Stellplatzpflicht verschwendet Ressourcen und ist nicht am tatsächlichen Bedarf orientiert. Um die Pflicht im heute vorherrschenden Wohnraummangel überhaupt erfüllen zu können, wird häufig auf den Ausbau von Tiefgaragen zurückgegriffen. Diese sind zwar platzsparender, allerdings besonders energie- und CO₂-intensiv: Der Bau von Tiefgaragen kann bei Neubauten für bis zu 50 % der grauen Energie verantwortlich sein.¹ Doch gerade die graue Energie wird unterschätzt und macht einen nicht unerheblichen Bestandteil in der Klimapolitik aus.²

Die jetzige Stellplatzpflicht der meisten Länder erschwert und verteuert Umbauten und Nutzungsänderungen. Der Mieter trägt dabei die Mehrkosten durch zunehmende Quadratmeterpreise der dazugehörigen Wohnungen. Der Wohnraum würde ohne diese Pflicht somit wieder bezahlbarer werden und Bestandsgebäude könnten weiter ausgebaut werden.

Die hohe Mindestanzahl von Stellplätzen sorgt weiterhin für eine verstärkte Ansiedlung von Geschäften

¹ Süddeutsche Zeitung vom 27.03.2015.

² BVerfG v. 15.12.1995 – 1 BvR 1713/92 – BRS 57 Nr. 246; BVerfG v. 18.05.1990 – BVerfG 4 C 49.89 – BRS 50 Nr. 166; BauNetz, Bestandsschutz im öffentlichen Baurecht – Baurecht für Architekten: Urt.e, Rechtsprechung im Bauwesen | BauNetz.de, https://www.baunetz.de/recht/Bestandsschutz_im_oeffentlichen_Baurecht_44458.html.

und Unternehmen außerhalb der Ortszentren. Die Flächen könnten ohne die derzeitige Regelung der meisten Bundesländer wieder effizienter genutzt werden.

Darüber hinaus würden die Anfahrtswege wieder abnehmen und das Straßenverkehrsnetz wieder effizienter ausfallen.

§ 49 MBO

Als grundlegendes Recht muss die MBO angepasst werden und als Vorbild dienen. In § 49 Abs. 1 MBO sollte festgehalten werden, dass die Stellplatzpflicht nur noch für Fahrräder und Menschen mit schwerer Gehbehinderung gilt. In der LBO Bln existiert diese Vorschrift bereits. Daher können die Anforderungen übernommen werden.

§§ 12 Abs. 4, 21a Abs. 5 BauNVO

Das Tiefgaragenprivileg ist in §§ 12 Abs. 4, 21a Abs. 5 BauNVO verankert. Demnach fließen Tiefgaragenflächen nicht in die Berechnung der Geschossfläche ein, wenn der Bebauungsplan dies so vorsieht. Die Normen müssen gestrichen werden, weil die problematischste Variante, Stellplätze zu errichten, nicht noch privilegiert werden darf. Der Bau von Tiefgaragen führt neben der grauen Energie zu gravierenden Eingriffen in die Freiflächengestaltung und verhindert ein natürliches Grundwassermanagement auf dem Grundstück. Der Einsatz von CO₂-intensiven Stahlbeton ist bei unterirdischen Bauwerken dabei derzeit alternativlos. Damit ist der Bau von Tiefgaragen besonders CO₂- und energieintensiv.

f) Abrissgenehmigung einführen – Regelungen für Ersatzneubau → **NORMIERT** 1087

Im Jahr 2019 wurden rund 1,6 Mio. m² Wohnfläche und 6,8 Mio m² Nutzfläche abgerissen⁴⁶⁶ – meist ohne Prüfung, ob das Vorhandene als Gebäude insgesamt, oder zumindest einzelne Bauteile weiter genutzt werden können. Um vorhandene Potenziale abzureißender Gebäude besser nutzen zu können, sollte für den Abriss ein Genehmigungsverfahren eingeführt werden. Das Erfordernis einer Genehmigung und die Pflicht zur Errichtung von Ersatzwohnraum existiert etwa bereits im Berliner Zweckentfremdungsverbotsg (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 und § 3 Abs. 4 ZwVbG).

Notwendige Regelungen

- **Einführung einer Abrissgenehmigungspflicht in Bauordnung oder Zweckentfremdungsverbotsgesetz**

Die Genehmigung wird erteilt, wenn die CO₂-Bilanz einer fachgerechten Sanierung gegenüber einem Neubau nachteilhafter ist oder eine Sanierung ausscheidet, etwa weil Probleme mit der Gebäudestatik bestehen. Dazu ist ein Gutachten einzuholen. Durchzuführen ist eine Prüfung der Tauglichkeit des Gebäudes bzw. der rückzubauenden Bauteile für die Wiederverwendung sowie eine Lebenszyklusbetrachtung, die sowohl die bei Abriss und Entsorgung als auch für den Ersatzneubau anfallenden CO₂-Emissionen (inklusive grauer Emissionen) mit einpreist. Im Falle eines Abrisses ist ein Rückbaukonzept für die bei einem Abriss frei werdenden Materialien zu erstellen (vgl. VI. 1. a)). Diese sind in möglichst hoher oder gleichbleibender Qualität dem Kreislauf zuzuführen.

- Bei genehmigtem Abriss/Ersatzneubau ist der **Ersatzneubau** innerhalb von zwei Jahren nach Abbruch des bestehenden Gebäudes fertig zu stellen, sofern keine besonderen Gründe für die Verzögerung glaubhaft gemacht werden.

⁴⁶⁶ Statistisches Bundesamt, GENESIS-Online: Ergebnis 31141-0002, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1622659918972&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=31141-0002&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb>.

Musterbauordnung (MBO)

§ 61

Verfahrensfreie Bauvorhaben, Beseitigung von Anlagen

[...]

(3) ¹Verfahrensfrei ist die Beseitigung von

1. Anlagen nach Absatz 1,
2. freistehenden Gebäuden der Gebäudeklassen 1 und 3,
3. sonstigen Anlagen, die keine Gebäude sind, mit einer Höhe bis zu 10 m.

²Im Übrigen ist die beabsichtigte Beseitigung von Anlagen mindestens einen Monat zuvor der Bauaufsichtsbehörde anzuzeigen. ³Bei nicht freistehenden Gebäuden muss die Standsicherheit des Gebäudes oder der Gebäude, an die das zu beseitigende Gebäude angebaut ist, durch einen qualifizierten Tragwerksplaner im Sinn des § 66 Abs. 2 beurteilt und im erforderlichen Umfang nachgewiesen werden; die Beseitigung ist, soweit notwendig, durch den qualifizierten Tragwerksplaner zu überwachen. ⁴Satz 3 gilt nicht, soweit an verfahrensfreie Gebäude angebaut ist. 5§ 72 Abs. 6 Nr. 3, Abs. 8 gilt entsprechend. **Verfahrensfrei ist der Abbruch von baulichen Anlagen, die keine Gebäude sind.**

§ 61a

Abbruchgenehmigung

- (1) Die Abbruchgenehmigung ist zu erteilen, soweit keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen und das vorgelegte Rückbaukonzept die Voraussetzungen der nachfolgenden Absätze erfüllt.
- (2) Das Rückbaukonzept listet die Anschlussverwendung der bei dem Abriss freiwerdenden Materialien unter Erhaltung möglichst hoher Materialienqualität auf.
- (3) ¹Sieht das Rückbaukonzept die an den Abbruch anschließende Errichtung eines neuen Gebäudes oder Gebäudeteils mit im Wesentlichen gleicher Zweckrichtung (Ersatzneubau) vor, muss eine fachgerechte Sanierung ausgeschlossen oder hinsichtlich der CO₂-Bilanz gegenüber einem Neubau nachteilig sein. ²Den Vergleich der CO₂-Bilanz stellt die zuständige Behörde unter Prüfung der Wiederverwendbarkeit des Gebäudes bzw. der rückzubauenden Bauteile an. ³Im Hinblick auf die für den Ersatzneubau bzw. die Sanierung anfallenden CO₂-Emissionen werden im Sinne einer Lebenszyklusbetrachtung sämtliche CO₂-Emissionen berücksichtigt, die für Abbau, Herstellung, Transport, Lagerung, Instandhaltung und späteren Rückbau bzw. Entsorgung anfallen. ⁴Ein Ersatzneubau soll innerhalb von zwei Jahren nach Abbruch des bestehenden Gebäudes fertiggestellt werden, sofern keine besonderen Gründe für die Verzögerung bestehen.
- (4) Sieht das Rückbaukonzept keinen Ersatzneubau vor, ist die künftige Grundstücksverwendung glaubhaft zu machen.
- (5) ¹Die zuständige Behörde kann auf die Errichtung von Gebäuden gerichtete Bauanträge, die innerhalb von fünf Jahren nach Erteilung einer Abrissgenehmigung gestellt werden, ablehnen. ²Nach Erteilung der Abrissgenehmigung ordnet die Behörde die zur Umsetzung des Rückbaukonzepts erforderlichen Maßnahmen, insbesondere solche zur Anschlussverwendung der bei dem Abriss freiwerdenden Materialien, an.

Begründung

§ 61 Abs. 3 MBO

Zweck der Einführung der Abrissgenehmigungspflicht ist es, vorhandene Potenziale der abzureißenden Gebäude oder zumindest von Gebäudeteilen oder Bauteilen zu erkennen und diese ggf. doch noch zu erhalten bzw. einer möglichen Folgenutzung zuzuführen. Ein ähnliches Genehmigungserfordernis existiert bereits bspw. im Berliner Zweckentfremdungsverbotsgesetz (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 5 ZwVbG-Bln). Dort wird die Beseitigung von Wohnraum als Zweckentfremdung qualifiziert, worauf ggf. die Verpflichtung zur Wiederherstellung von Wohnraum folgt (vgl. § 4 Abs. 2 ZwVbG-Bln). Aufgrund der hiesigen Zwecksetzung der nachhaltigen Verwendung von Gebäuden und Baumaterialien ist der Anwendungsbereich nicht primär auf Wohngebäude in angespannten Wohnungsmarktlagen zu beschränken. Es handelt sich nicht ausschließlich um eine Wohnraumerhaltungsmaßnahme. Zweckmäßiger Regelungsort sind daher die jeweiligen Landesbauordnungen und nicht die wohnraumspezifischen Zweckentfremdungsverbots- bzw. Wohnraumschutzgesetze. Die Landesbauordnungen enthalten zu der Reichweite der bisherigen Genehmigungsfreiheit von Abbruchmaßnahmen bisher unterschiedliche Regelungen (vgl. nur § 60 Abs. 2 Nr. 4 Nds-LBO gegenüber § 50 Abs. 3 BW-LBO). Da die Errichtung von Gebäuden gegenüber sonstigen baulichen Anlagen (wie z. B. Aufschüttungen) typischerweise deutlich ressourcenintensiver ist und Gebäude, Gebäudeteile und hierfür verwendete Bauteile für Weiterverwendungen besonders geeignete bauliche Anlagen sind, ist die Genehmigungspflicht auf deren Abbruch zu beschränken.

§ 61a Abs. 1 MBO

Die Erteilung der Abbruchgenehmigung setzt wie die Erteilung einer Baugenehmigung voraus, dass keine sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, was nach der bisherigen Rechtslage regelmäßig nicht der Fall war. Ergänzt wird diese Anforderung um das Erfordernis eines zureichenden Rückbaukonzepts, das in den folgenden Absätzen genauer spezifiziert wird.

§ 61a Abs. 2 MBO

Sichergestellt werden soll, dass die im Falle des Abrisses freiwerdenden Materialien in möglichst hoher oder gleichbleibender Qualität dem Kreislauf zugeführt werden. Hierzu dient die Aufnahme der Anschlussverwendung in das Rückbaukonzept und die behördliche Überwachung von dessen Umsetzung nach Absatz 5 Satz 2.

§ 61a Abs. 3 MBO

Zur Verhinderung von ressourcen- und CO₂-intensiven Gebäudeabbrüchen soll eine Abbruchgenehmigung nur erteilt werden, wenn eine fachgerechte Sanierung ausgeschlossen oder unter Emissionsgesichtspunkten nachteilig ist. Durch die weiteren Ausführungen in Satz 2 und 3 zum insoweit anzustellenden Vergleichsmaßstab wird sichergestellt, dass sämtliche, auch die sog. grauen Emissionen durch Abbau, Herstellung, Transport, Lagerung, Instandhaltung, späteren Rückbau und Entsorgung der Materialien eingepreist werden. Satz 4 sieht vor, dass ein Ersatzneubau grundsätzlich binnen zwei Jahren zu erfolgen hat; die Effektivität dieser Anordnung sollte aufgrund der Vielgestaltigkeit möglicher Ersatzneubauten und der Häufigkeit von Bauverzögerungen jedoch nicht überschätzt werden.

§ 61a Abs. 4 MBO

Um ein Unterlaufen der Anforderungen des Absatz 3 und einen Missbrauch zu verhindern, soll die Anschlussnutzung, für der es des Abrisses des Gebäudes bedarf, glaubhaft gemacht werden müssen.

§ 61a Abs. 5 MBO

Auch die Regelungen des Absatzes 5 dienen der Vorbeugung von Missbrauch und der Durchsetzbarkeit der vorherigen Vorschriften. Satz 1 ermöglicht es der zuständigen Behörde, rückbaukonzeptwidrige Bauanträge für einen Zeitraum von fünf Jahren ab Erteilung der Abrissgenehmigung abzulehnen. Satz 2 ermächtigt die zuständige Behörde zur Vornahme weiterer, auf die Durchsetzung des Rückbaukonzepts gerichteter Anordnungen.

4. Innerstädtische Grünflächen fördern → **NORMIERT** ⁽¹⁰⁹²⁾

Innerstädtische Grünflächen fungieren nicht nur als CO₂-Senken, sondern können auch Schutz bieten, wenn Städte sich in Zukunft in Folge des Klimawandels im Sommer noch stärker aufhitzen: 1 m³/m² zusätzliches Grünvolumen führt zu einer Reduktion von etwa 0,3 °C.⁴⁶⁷ Grünflächen sorgen für eine bessere Luftqualität, weil sie Feinstaub aus der Luft filtern⁴⁶⁸ und bieten Erholungsgebiete für die Bewohner:innen. Die Ausweitung und Aufwertung von Grünflächen wird noch wichtiger, wenn vermehrt nachverdichtet wird (doppelte Innenentwicklung). Zu beachten ist dabei auch, dass Grünflächen gerechter in Städten verteilt werden sollten und nicht einkommensschwächere Gegenden benachteiligt werden sollten.

a) Grünflächen fördern

Notwendige Regelungen:

- In § 136 BauGB sollte klargestellt werden, dass mangelnde oder schlecht erreichbare Grünflächen ein **städtebaulicher Missstand** sind.⁴⁶⁹
- **Verpflichtende Begrünung neuer Grundstücke**
Wird ein Gebäude neu errichtet, so ist mindestens 1/5 der Grundstücksfläche zu begrünen.⁴⁷⁰
- **Grünflächenfaktor festlegen für Stadtplanung**
Bei der städtebaulichen Planung sollte ein bestimmter Grünflächenfaktor eingehalten werden müssen. Dafür kann die Grünvolumenzahl (durchschnittliches Grünvolumen (m³) pro Fläche (m²))⁴⁷¹ genutzt werden.
- **Sozial gerechte Verteilung von Grünflächen**
Kommunen und Stadtteile, die einen niedrigen Versorgungsgrad an Grünflächen aufweisen und zugleich überdurchschnittlich von Armut betroffen sind, sollten besonders beim Ausbau und der Aufwertung von Grünflächen gefördert werden.

b) Bauwerksbegrünung

Die Begrünung von Dächern oder Gebäudefassaden hat zahlreiche Vorteile, die das Gebäude selbst, aber auch die Umgebung betreffen: Die Bepflanzung bindet unmittelbar CO₂, reduziert

⁴⁶⁷ Tervooren, Verification of vegetation in regard of greenvolume as potential for climate-adaption -Using the example of the state-capital Potsdam, S. 74.

⁴⁶⁸ Gith, Saubere Atemluft - Forscher empfehlen Grünflächen auszubauen, https://www.deutschlandfunk.de/saubere-atemluft-forscher-empfehlen-gruenflaechen-auszubauen.697.de.html?dram:article_id=299541.

⁴⁶⁹ Umweltbundesamt, Die Stadt für morgen, S. 27.

⁴⁷⁰ So die geplante Änderung der Berliner BauO, Der Regierende Bürgermeister, Pressemitteilung vom 10.8.2021, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1114368.php>.

⁴⁷¹ Diese kann Werte zwischen 0 m und ca. 30m annehmen. Die Grünvolumenzahl entspricht bei Rasen, Kräutern und Sträuchern der Vegetationshöhe; bei Bäumen geht es um das Volumen der Baumkronen.

aber darüber hinaus die zum Heizen und Kühlen benötigte Energie. Im Sommer wird durch Verdunstungskälte und Verschattung der Kühlbedarf reduziert.⁴⁷² Zugleich kann die Begrünung zusammen mit dem u.U. verwendeten Substrat bei der Fassadenbegrünung eine Dämmwirkung von ca. 20 % erzeugen.⁴⁷³ Als weiterer positiver Effekt tritt der Schutz der Bausubstanz vor Umwelteinwirkungen hinzu.

Darüber hinaus wird eine Umfeldverbesserung erzielt: Gebäudebegrünung dämpft Lärm, verbessert die Luftqualität und senkt die Umgebungstemperatur.⁴⁷⁴ Sie kann einen Beitrag zum Erhalt von Biodiversität in Städten leisten.⁴⁷⁵ Nicht zuletzt wertet sie Quartiere durch ihre ästhetische Qualität auf. Gebäudebegrünung kann daher einen wichtigen Beitrag bei der Anpassung von Städten an Klimawandelfolgen in Form sehr hoher Temperaturen und Starkregenereignissen leisten.⁴⁷⁶ Nachteile sind die mit der Einrichtung und Instandhaltung verbundenen Kosten, denen jedoch Einsparungen bei den Energiekosten gegenüberstehen.

Die Praxis der Festsetzung von Dachbegrünung in Bebauungsplänen seit Mitte der 1990er-Jahre hat in München zusammen mit der Freiflächengestaltungssatzung von 1996, die auf Garagendächern und Kiespressdächern ab einer Fläche von 100 m² eine Dachbegrünung vorschreibt, dazu geführt, dass die Gesamtfläche der Dachbegrünung in München im Vergleich zu anderen Städten sehr hoch ist (19,5 % begrünte Dächer im Jahr 2015⁴⁷⁷).

Notwendige Regelungen

- **Regelung im BauGB**

Bebauungspläne müssen in Neubaugebieten Dach- und/oder Wandbegrünung festsetzen, sofern technisch umsetzbar. Maßnahmen zur Energiegewinnung (PV-Anlagen) haben Vorrang, sofern deren Ökobilanz nicht nachteilhafter ist.

- **Kommunale Ebene**

Kommunen sollten Satzungen erlassen, um bei **neu zu errichtenden Gebäuden** sowie unter bestimmten Umständen auch bei bestehenden Gebäuden Gebäudebegrünung verpflichtend zu machen. In Betracht kommt eine **Verpflichtung, im Falle einer Dacherneuerung ein dazu geeignetes Dach als Gründach** zu gestalten. Ein besonderer Fokus sollte dabei auf Gebieten liegen, die einen besonders hohen Sanierungsbedarf aufweisen und in denen eine erhöhte Luft- und Lärmbelastung feststellbar ist.⁴⁷⁸ Als Vorbild kann die Münchener Freiflächengestaltungssatzung dienen, nach der Garagendächer (§ 6 Nr. 1) und

⁴⁷² Technische Universität Darmstadt, Gutachten Fassadenbegrünung, S. 13; Pfoser, Fassade und Pflanze. Potenziale einer neuen Fassadengestaltung, 74 f.

⁴⁷³ Ebenda, S. 78.

⁴⁷⁴ Pfoser, Fassade und Pflanze. Potenziale einer neuen Fassadengestaltung, 92 ff.

⁴⁷⁵ Ebenda, S. 97.

⁴⁷⁶ Technische Universität Darmstadt, Gutachten Fassadenbegrünung, S. 38.

⁴⁷⁷ Deutscher Dachgärtner Verband e.V., Fernerkundliche Identifizierung von Vegetationsflächen auf Dächern zur Entwicklung des für die Bereiche des Stadtklimas, der Stadtentwässerung und des Artenschutzes aktivierbaren Flächenpotenzials in den Städten, S. 35.

⁴⁷⁸ Technische Universität Darmstadt, Gutachten Fassadenbegrünung, S. 40. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt das Programm „1000 Grüne Dächer“ in Berlin, das besonders Quartiere mit wenig Stadtgrün fördern soll (vgl. 1.000 Grüne Dächer Programm / Land Berlin, <https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/stadtgruen/gruendaecher/>)

Kiespressdächer und vergleichbare Dächer ab einer Fläche von 100 m² begrünt werden müssen sowie geeignete Außenwände begrünt werden müssen (§ 4).

- Ergänzend sollten Programme zur **Förderung von Gebäudebegrünung** ausgeweitet und aufgestockt werden. Die Länder sollten den Kommunen auf Antrag entsprechende Fördermittel zur Quartiersentwicklung zur Verfügung stellen, die diese entsprechend eines von ihnen entwickelten Konzepts an Hauseigentümer:innen auszahlen. Kommunen sollten kostenlose Beratung zu Förderprogrammen anbieten.

Musterbauordnung (MBO)

§ 8

Nicht überbaute Flächen der bebauten Grundstücke, Grundstücksbegrünung, Kinderspielplätze

- (1) ¹Die nicht mit Gebäuden oder vergleichbaren baulichen Anlagen überbauten Flächen der bebauten Grundstücke sind
1. wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen und
 2. zu begrünen oder zu bepflanzen,
- soweit dem nicht die Erfordernisse einer anderen zulässigen Verwendung der Flächen entgegenstehen. ²Satz 1 findet keine Anwendung, soweit Bebauungspläne oder andere Satzungen Festsetzungen zu den nicht überbauten Flächen treffen.
- (1a) ¹Es ist mindestens ein Fünftel der Grundstücksfläche zu begrünen oder zu bepflanzen (Begrünungsfläche). ²Der nicht auf unbebauten Flächen realisierbare Anteil der Begrünungsfläche nach Satz 1 ist auf oder an den baulichen Anlagen herzustellen.**
- (2) ¹Bei der Errichtung von Gebäuden mit mehr als drei Wohnungen ist auf dem Baugrundstück oder in unmittelbarer Nähe auf einem anderen geeigneten Grundstück, dessen dauerhafte Nutzung für diesen Zweck öffentlich-rechtlich gesichert sein muss, ein ausreichend großer Spielplatz für Kleinkinder anzulegen. ²Dies gilt nicht, wenn in unmittelbarer Nähe eine Gemeinschaftsanlage oder ein sonstiger für die Kinder nutzbarer Spielplatz geschaffen wird oder vorhanden oder ein solcher Spielplatz wegen der Art und der Lage der Wohnung nicht erforderlich ist. ³Bei bestehenden Gebäuden nach Satz 1 kann die Herstellung von Spielplätzen für Kleinkinder verlangt werden, wenn dies die Gesundheit und der Schutz der Kinder erfordern.

Begründung

Der neue § 8 Abs. 2 MBO führt eine Begrüpfungspflicht ein, welche ein Fünftel der Grundstücksfläche betrifft. Diese Regelung soll unabhängig von den Vorgaben den § 8 Abs. 1 MBO gelten. Auf diesem Weg sollen vor allem innerstädtische Grünflächen gefördert werden, welche als CO₂-Senken fungieren, die Luftqualität verbessern und die Feinstaubbelastung reduzieren.¹ Die Einführung einer Begrünungsfläche wird insbesondere vor dem Hintergrund der Nachverdichtung relevant und trägt dazu bei insbesondere Städte an die Folgen des Klimawandels anzupassen.² Daher sollte eine Begrünungspflicht als Mindestanforderung u. a. in der Musterbauordnung verankert werden, und diese nicht dem Ermessen von Ländern und Kommunen überlassen werden. Da insbesondere Grundstücke in Innenstädten nicht genügend unbebaute, sowie nicht überbaute Fläche aufweisen, bietet § 8 Abs. 2 Satz 2 MBO die nötige Flexibilität für Eigentümer:innen, der Begrünungspflicht durch Bepflanzung von Dächern und Fassaden nachzukommen. Hierbei sollen, im Gegensatz zum Entwurf der neuen BauO Bln von 2021, keine Vorgaben bezüglich der Begrünungsart für bestimmte Dächer und Neigungswinkel erfolgen, um Vermeidungsstrategien durch Änderung der zB Dachneigung zu verhindern.³ Die Einführung der Begrünungspflicht erfolgt in Absatz 2 und nicht in Absatz 1, um nicht den Eindruck zu erwecken, dass die in § 8 Abs. 1 MBO genannten Verpflichtungen entfallen, sobald ein Fünftel der Grundstücksfläche begrünt/bepflanzt sind.

¹ Gith, Saubere Atemluft – Forscher empfehlen Grünflächen auszubauen, https://www.deutschlandfunk.de/saubere-atemluft-forscher-empfehlen-gruenflaechen-auszubauen.697.de.html?dram:article_id=299541.

² Technische Universität Darmstadt, Gutachten Fassadenbegrünung, S. 38.

³ vgl.: Entwurf zur BauO Bln: https://www.ak-berlin.de/fileadmin/user_upload/Fachthemen_Gesetze_Normen_und_Verordnungen/20210212_SenSW_AendGBauOBln_Synopse.pdf.

IX. Ausbildungsoffensive

Die Baubranche leidet bereits jetzt an einem Fachkräftemangel.⁴⁷⁹ Dazu trägt bei, dass junge Menschen vermehrt studieren anstatt eine Berufsausbildung zu absolvieren.⁴⁸⁰ Die hohe körperliche Belastung in der Baubranche führt zu einer höheren Zahl an Ausfallzeiten.⁴⁸¹ Neben dem allgemeinen Fachkräftemangel kommt jedoch hinzu, dass besonders in den Bereichen, die zukünftig an Bedeutung gewinnen müssen – der energetischen Sanierung von Gebäuden, dem Bauen im Bestand und dem Bauen mit nachwachsenden Rohstoffen und Naturbaustoffen – Handwerker:innen, aber auch Expertise, fehlen.

Notwendige Regelungen

- Zusätzliche Handwerker:innen können für die energetische Sanierung und das Bauen im Bestand gewonnen werden, wenn die Neubautätigkeit zurückgeht. Die Handwerkskammern sollten entsprechende **Fortbildungen und Umschulungen**, auch für das Bauen mit nachwachsenden Rohstoffen und Naturbaustoffen, anbieten.
- Auch bei den Ausbildungsinhalten muss eine **Trendwende weg vom Neubau und hin zum Erhalt des Bestands** erfolgen. Zudem muss vermehrt Expertise zu energetischen Sanierungen und klimapositivem Bauen vermittelt werden.
- Eine **finanzielle und soziale Aufwertung** von Berufen in der Baubranche würde die entsprechenden Berufe und Ausbildungen attraktiver machen. U.U. können bestimmte Berufe, die bislang Ausbildungsberufe darstellen, an **Fachhochschulen** angeboten werden. In den nächsten Jahren sollte zudem ein **monatlicher Ausbildungsbonus** an Auszubildende in besonders dringend benötigten Berufen gezahlt werden. Jugendliche sollten an den Schulen über das Berufsfeld **informiert** werden.
- Die körperliche Belastung einzelner Beschäftigter könnte reduziert werden. Nach langer körperlicher Tätigkeit könnten **weniger körperlich belastende Tätigkeiten** in der Baubranche, etwa bei der Durchführung von seriellen Sanierungen, angeboten werden.⁴⁸²
- Fachkräften aus dem Ausland sollte die Tätigkeit in Deutschland erleichtert werden, etwa durch eine **vereinfachte Anerkennung ausländischer Abschlüsse**.

⁴⁷⁹ Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Fachkräfteengpassanalyse 2020, 14 ff; Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, Hochbau (inklusive Abbrucharbeiten), S. 5.

⁴⁸⁰ Capmo.de, Capmo GmbH vom 17.11.2019; Siems, WELT vom 22.07.2019.

⁴⁸¹ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, Hochbau (inklusive Abbrucharbeiten), 7 ff; Soka-bau.de, Beschäftigte am Bau gehen später in Rente, <https://www.soka-bau.de/soka-bau/medien/fachbeitraege-zur-baubranche-literatur-arbeits-und-tarifrecht/publikation/beschaeftigte-am-bau-gehen-spaeter-in-rente-1>.

⁴⁸² Vgl. auch Bromberg et al., Bis zur Rente arbeiten in der Bauwirtschaft.

Literaturverzeichnis

Adler, Bernhard, Recycling und Umwelt, in: Bernhard Adler (Hrsg.), Strategische Metalle - Eigenschaften, Anwendung und Recycling, Berlin, Heidelberg 2017, S. 173–177 (zit. als Adler).

Agora Energiewende, Wie werden Wärmenetze grün?, Dokumentation zur Diskussionsveranstaltung am 21. Mai 2019 auf den Berliner Energietagen 2019.

Agora Energiewende/Agora Verkehrswende/Frontier Economics, Die zukünftigen Kosten strombasierter synthetischer Brennstoffe, 2018, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2017/SynKost_2050/Agora_SynKost-Studie_WEB.pdf.

Agora Energiewende/Universität Kassel, Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, 2020.

Arbeitskreis „Mietrecht neu denken“ des Netzwerks Mieten & Wohnen, Vorschläge zur Änderung des Miethöherechts, 25.2.2018, abrufbar unter <http://www.netzwerk-mieten-wohnen.de/content/mietrecht-neu-denken> (zuletzt abgerufen am 2.3.2021).

Architects for Future Deutschland e.V., Umfrage der Architects for Future an planende Kolleg:innen zu den Hindernissen beim Bauen im Bestand, München 2020.

ARGE Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V., Bezahlbarer Wohnraum 2021, Herausforderungen Belastungen Notwendigkeiten Potenziale, Kiel 2020, https://www.bdb-bfn.de/downloads.html?file=files/redaktion/anhaenge/Downloads/ARGE-Studie_Bezahlbarer_Wohnraum_2021.pdf (zugegriffen am 25.3.2021).

BAFA, Fördervoraussetzungen im Programm Heizen mit Erneuerbaren Energien, https://www.bafa.de/DE/Energie/Heizen_mit_Erneuerbaren_Energien/Foerdervoraussetzungen/foerdervoraussetzungen_node.html?sessionId=A70C028FDC643D9A4F7ACB65E740A943.2_cid390 (zugegriffen am 3.8.2021).

BauNetz, Bestandsschutz im öffentlichen Baurecht - Baurecht für Architekten: Ur.e, Rechtsprechung im Bauwesen | BauNetz.de, BauNetz 27.04.2021, https://www.baunetz.de/recht/Bestandsschutz_im_oeffentlichen_Baurecht_44458.html (zugegriffen am 27.4.2021).

BauNetz, Betonherstellung und Klimaschutz | Beton | Herstellung | Baunetz_Wissen, BauNetz 08.04.2021, <https://www.baunetzwissen.de/beton/fachwissen/herstellung/betonherstellung-und-klimaschutz-7229519> (zugegriffen am 8.4.2021).

BauNetz, Legionellen in Wasserleitungen von Wohnhäusern | Bad und Sanitär | Trinkwasser | Baunetz_Wissen, BauNetz 30.03.2021, <https://www.baunetzwissen.de/bad-und-sanitaer/fachwissen/trinkwasser/legionellen-in-wasserleitungen-von-wohnhaeusern-3398713> (zugegriffen am 30.3.2021).

BauNetz, Recycling | Nachhaltig Bauen | Baustoffe/-teile | Baunetz_Wissen, BauNetz 02.06.2021, <https://www.baunetzwissen.de/nachhaltig-bauen/fachwissen/baustoffe--teile/recycling-675291> (zugegriffen am 2.6.2021).

BauNetz, Recyclingbeton | Beton | Betonarten | Baunetz_Wissen, BauNetz 01.06.2021, <https://www.baunetzwissen.de/beton/fachwissen/betonarten/recyclingbeton-930267> (zugegriffen am 1.6.2021).

baunetzwerk.biz, Umweltbundesamt fordert Steuer für Primärrohstoffe 2019, <https://www.baunetzwerk.biz/umweltbundesamt-fordert-steuer-fuer-primarrohstoffe> (zugegriffen am 23.3.2021).

BDE, Warum Abfallexporte und -importe unverzichtbar sind, 2020, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiM5ePOhrfvAhXXKxqOKHSZBAbUQF-jAAegQIARAD&url=https%3A%2F%2Fwww.bde.de%2Fdocuments%2F287%2FAbfallexporte_importe.pdf&usq=A0vVaw0Be8VWbX5tSMxtEvs6Gcft (zugegriffen am 17.3.2021).

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Fernwärme: 126 Milliarden Kilowattstunden... 31.03.2021, <https://www.bdew.de/presse/presseinformationen/zdw-fernwaerme-126-milliarden-kilowattstunden/> (zugegriffen am 31.3.2021).

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Wie heizt Deutschland 2019?, BDEW-Studie zum Heizungsmarkt, Oktober 2019.

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg, Das sind die Änderungen im Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz, Registrierungspflicht 2018, <https://www.hamburg.de/wohnraumschutz/11977066/wohnraumschutzgesetz-aenderungen-2019/> (zugegriffen am 9.3.2021).

Bimesmeier, Tamara/Grühler, Karin/Deilmann, Clemens/Reichenbach, Jan/Steinmetzer, Sonja, Sekundärstoffe aus dem Hochbau, Energie- und Materialflüsse entlang der Herstellung und des Einsatzortes von Sekundärstoffen aus dem Hochbau für den Baubereich, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), 2020.

Böhm, Monika/Schwarz, Philip, Möglichkeiten und Grenzen bei der Begründung von energetischen Sanierungspflichten für bestehende Gebäude, NVwZ 2012, 129–135 (zit. als Böhm/Schwarz, NVwZ 2012).

Bromberg, Tabea/Gerlmaier, Anja/Kümmerling, Angelika/Latniak, Erich, Bis zur Rente arbeiten in der Bauwirtschaft, Tätigkeitswechsel als Chance für eine dauerhafte Beschäftigung, Institut Arbeit und Qualifikation, 2012.

Büchl-Winter, Ruth/Kirch, Thorsten, Förderung von Mieterstrommodellen - Teil 2 Änderung des Körperschaftssteuergesetzes für Wohnungsgenossenschaften, Görg, 18.7.2019.

Buildings Performance Institute Europe, Die Sanierung des deutschen Gebäudebestandes, Eine wirtschaftliche Bewertung aus Investorensicht, 2015, http://bpie.eu/wp-content/uploads/2016/01/BPIE_Renovating-Germany%E2%80%99s-Building-Stock-DE_09.pdf.

BUND Baden-Württemberg, Graue Energie - Abreißen oder Sanieren? 2018, https://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Dateien/Themen/Klima_und_Energie/Oekologisch_Bauen_und_Renovieren_2018_Graue_Energie_Abreissen_oder_sanieren.pdf.

Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Fachkräfteengpassanalyse 2020, Nürnberg Mai 2021.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, Bewertung der Nachhaltigkeit von Gebäuden und Liegenschaften. Anlage 6, Januar 2001, https://www.nachhaltigesbauen.de/fileadmin/pdf/PDF_Leitfaden_Nachhaltiges_Bauen/Anlage_6.pdf.

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Infoblatt zu den förderfähigen Kosten, Bundesförderung für effiziente Gebäude - Einzelmaßnahmen (BEE EM) - Zuschuss, 20.1.2021.

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Bundesförderprogramm Energieberatung für Wohngebäude, Gegenüberstellung der Richtlinien 2017 und 2020, https://www.bafa.de/SharedDocs/Standardartikel/Blogartikel/energie_ebw_synopse_richtlinie2017.html?nn=8063990.

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Evaluation der Energieberatung für Wohngebäude, https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/ebw_evaluierungsbericht_kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesarchitektenkammer/Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen/Deutsche Umwelthilfe, Gemeinsame Position BAK, DGNB, DUH: Formel 1-1-100-100, Was die nächste Bundesregierung im Gebäudebereich erreichen muss: 1 Million klimaneutrale Sanierungen, 1 Million Sanierungsfahrpläne, 100 Prozent Transparenz, 100 Tage für Weichenstellungen, 16.03.2021.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Datenbasis zum Gebäudebestand, Zur Notwendigkeit eines besseren Informationsstandes über die Wohn- und Nichtwohngebäude in Deutschland, 2016, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2016/ak-09-2016-dl.pdf;jsessionid=ECC7432112B9C4E5AFF6743E9D26F33A.live11292?__blob=publicationFile&v=1.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Integration energetischer Differenzierungsmerkmale im Mietspiegel, Bonn 2010.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Künftige Wohnungsleerstände in Deutschland, Regionale Besonderheiten und Auswirkungen 2019 (zit. als Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2019).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Mietrecht und energetische Sanierung im europäischen Vergleich, Bonn November 2016.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Nutzungsmischung und die Bewältigung von Nutzungskonflikten in Innenstädten, Stadt- und Ortsteilzentren – Chancen und Hemmnisse, BBSR-Online-Publikation Nr. 23/201, 2017, <https://cdn.iz.de/media/report/reading-rehearsal/50804-bbsr-online-23-2017-dl.pdf>.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten 2016, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2016/bbsr-online-08-2016-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zugegriffen am 25.3.2021).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten 2016, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2016/bbsr-online-08-2016-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zugegriffen am 25.3.2021).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Flächenverbrauch – Worum geht es? 12.04.2021, <https://www.bmu.de/themen/europa-internationales-nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/> (zugegriffen am 12.4.2021).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, BMU, Mai 2020.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutzplan 2050, Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutz-plan_2050_bf.pdf (zugegriffen am 27.5.2021).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Den ökologischen Wandel gestalten, Integriertes Umweltprogramm 2030, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Downloads/Broschueren/integriertes_umweltprogramm_2030_bf.pdf (zugegriffen am 27.5.2021).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Altmaier: „Verbesserte Gebäudeförderung ist gut für Konjunktur und Klima“, BMWI 2.2.2021, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/02/20210202-altmaier-verbesserte-gebaeu-defoerderung-ist-gut-fuer-konjunktur-und-klima.html> (zugegriffen am 6.4.2021).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Energieeffizienzstrategie 2050, Berlin 2019.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, Gemäß Artikel 2a der Richtlinie 2018/844/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Energy performance of buildings directive, EPBD 2018), August 2020.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Mieterstrombericht nach § 99 Erneuerbare-Energien-Gesetz 2017, 2019, https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Berichte/mieterstrombericht-eeg-2017.pdf;jsessionid=3AB60526785FC29BAD6F4291AF4116F8?_blob=publicationFile&v=9.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, Ein Beitrag zur Energieeffizienzstrategie Gebäude, Dezember 2014.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht September 2018, 2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Was ist eigentlich Mieterstrom? 26.1.2021, <https://www.bmwi-energie-wende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2021/01/Meldung/direkt-erklart.html> (zugegriffen am 7.4.2021).

Bundesnetzagentur, Mieterstrom 07.04.2021, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Verbraucher/Vertragsarten/Mieterstrom/Mieterstrom_node.html (zugegriffen am 7.4.2021).

Bundesregierung, Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Grundlagen - Evaluationen - Empfehlungen, Wiesbaden, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuaufgabe-2016-download-bpa-data.pdf> (zugegriffen am 27.5.2021).

Bundesregierung, Klimafreundlich Bauen und Wohnen 16.02.2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimafreundlich-wohnen-1672900> (zugegriffen am 16.2.2021).

Bundesregierung, Warum? 16.02.2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/energiewende/fragen-und-antworten/allgemeines/warum--455344> (zugegriffen am 16.2.2021).

Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V., Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Berlin März 2016.

Bundesverband Wärmepumpe e.V., Wärmepumpen im Altbau effizient betreiben, https://www.waermepumpe.de/uploads/media/03_Artikel_5000Zeichen_Waermepumpe_im_Altbau.pdf.

Bundesvereinigung Fachplaner und Sachverständige für den vorbeugenden Brandschutz e.V./Deutsches Institut für vorbeugenden Brandschutz e.V./Vereinigung der Brandschutzplaner e.V., Gemeinsame Stellungnahme zur Muster-Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile in Holzbauweise für Gebäude der Gebäudeklassen 4 und 5 – M-HolzBauRL, 23.05.2019, https://www.bfsb-online.de/wp-content/uploads/2019/07/BFSB_Stellungnahme_Holzbaurichtlinie19_07_15.pdf.

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Bericht der Baukostensenkungskommission 2015 (zit. als Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen2015).

capmo.de, Fachkräftemangel in der Bauindustrie: Reagieren Sie jetzt!, Capmo GmbH vom 17.11.2019, <https://www.capmo.de/ebooks/fachkraeftemangel-bau/> (zugegriffen am 2.6.2021).

co2online.de, Dämmung: Kritik auf dem Prüfstand 02.06.2021, <https://www.co2online.de/modernisieren-und-bauen/daemmung/daemmung-kritik-auf-dem-pruefstand/#c74807> (zugegriffen am 2.6.2021).

co2online.de, Förderprogramm: KfW - Energieeffizient Bauen und Sanieren – Zuschuss Brennstoffzelle (Nr. 433) (Zuschuss) 29.05.2021, <https://www.co2online.de/foerdermittel/details/55567660/> (zugegriffen am 29.5.2021).

Convention Citoyenne pour le Climat, Les Proposition de la Convention Citoyenne pour le Climat, Version corrigée 29 janvier 2021, <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccc-rapport-final.pdf>.

Cyberlab-GmbH, R 21.2 Einnahmen und Werbungskosten 25.03.2021, <http://einkommensteuerrichtlinien.de/ESTR-21-2-Einnahmen-und-Werbungskosten.html> (zugegriffen am 25.3.2021).

Czycholl, Harald, Holzpellet-Ofen: Die naive Sorglosigkeit beim Heizen, Welt.de vom 18.03.2016, <https://www.welt.de/wissenschaft/umwelt/article153440851/Die-naive-Sorglosigkeit-der-Holzpellets-Heizer.html> (zugegriffen am 28.5.2021).

DBZ, Der Fortschritt ist eine Schnecke – Brandschutz im Holzbau und der Flickenteppich der Landesbauordnungen - Deutsche BauZeitschrift 31.05.2021, https://www.dbz.de/artikel/dbz_Der_Fortschritt_ist_eine_Schnecke_Brandschutz_im_Holzbau_und_der_3458236.html (zugegriffen am 31.5.2021).

Dehne, Michael, Brandschutz im Holzbau, in: Tagungsband zum Holzbau-Hochschultag 1015 an der Leibniz Universität Hannover, S. 49–68 (zit. als Dehne).

DEN e.V., Stellungnahme des Deutschen EnergieberaterNetzwerk e.V. (DEN e.V.) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung - Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude (GEG-Entwurf), 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-GEG/Verbaende/den.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH, Abschlussbericht: dena-Projekt Urbane Energiewende, Teil C: Gutachterliche Ausarbeitung zu regulatorischen Herausforderungen, 11/2019.

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH, dena-Gebäudereport Kompakt 2019, Statistiken und Analysen zur Energieeffizienz im Gebäudebestand, dena, 2019, https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2019/dena-GEBAEUEDERE-PORT_KOMPAKT_2019.pdf.

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH, Industrialisierung der energetischen Sanierung von Mehrfamilienhäusern 07.04.2021, <https://www.dena.de/themen-projekte/projekte/gebäude/serielles-sanieren-von-mehrfamilienhaeusern/> (zugegriffen am 7.4.2021).

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH, Keine Energiewende ohne Wärmewende 24.4.2020, <https://www.dena.de/themen-projekte/energieeffizienz/gebäude/> (zugegriffen am 27.5.2021).

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH, Positionspapier. Begrenzte Umlage der BEHG-Kosten – Investitionsanreize stärken, 2021.

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH, Vergleichende Untersuchung zur Effizienzpolitik Gebäude, Frankreich-Deutschland, 12/2019.

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH/energiesprong.de, Marktentwicklung aktuell 07.04.2021, <https://www.energiesprong.de/marktentwicklung-aktuell/> (zugegriffen am 7.4.2021).

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH/energiesprong.de, Verbesserte Förderung und Mieterstromregelung: Das bringt 2021 für serielle NetZero-Sanierungen 27.05.2021, <https://www.energiesprong.de/newsroom/meldungen/2021/verbesserte-foerderung-und-mieterstromregelung-2021/> (zugegriffen am 27.5.2021).

Der Regierende Bürgermeister, Pressemitteilung vom 10.8.2021, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1114368.php> (zugegriffen am 21.9.2021).

Deutsche Energie-Agentur GmbH, dena-Gebäudereport 2016, Statistiken und Analysen zur Energieeffizienz im Gebäudebestand, 2016.

Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen, Steuerliche Hindernisse für Investitionen in die energetische Ertüchtigung des Gebäudebestands beseitigen. Diskussionspapier, Stuttgart 5.3.2020.

Deutsche Umwelthilfe, Auch kleine Maßnahmen im Gebäudebestand haben große Wirkung für den Klimaschutz - Deutsche Umwelthilfe 28.8.2019, <https://www.presseportal.de/pm/22521/4360362> (zugegriffen am 24.3.2021).

Deutsche Umwelthilfe, Der Energieausweis - wie sein Potenzial ausgeschöpft werden kann, 23.2.2016, http://www.duh.de/uploads/media/Positionspapier_Energieausweis_Ansicht_01.pdf.

Deutsche Umwelthilfe, Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor, Positionspapier, 4.7.2019, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Energieeffizienz/Gebäude/210331_Sofortprogramm_Klimaschutz_im_Geb%C3%A4udesektor.pdf.

Deutsche Umwelthilfe/Bodensee-Stiftung, Methanminderung für kosteneffizienten Klimaschutz in der Landwirtschaft, Biogasanlagen, März 2018, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Methan/180717_Hintergrundpapier_Minus-Methan_Biogasanlagen_final.pdf.

Deutsche Umwelthilfe/FragDenStaat, Staatsgeheimnis Energieverschwendung, Enthüllungsbericht Klima-Gebäude-Check Mai 2021, <https://fragdenstaat.de/dokumente/9695-enthuellungsbericht-klima-gebaeude-check/> (zugegriffen am 26.5.2021).

Deutscher Dachgärtner Verband e.V., Fernerkundliche Identifizierung von Vegetationsflächen auf Dächern zur Entwicklung des für die Bereiche des Stadtklimas, der Stadtentwässerung und des Artenschutzes aktivierbaren Flächenpotenzials in den Städten, Abschlussbericht des Entwicklungsprojektes gefördert unter dem Az 30299 von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, November 2015, <https://www.dbu.de/OPAC/ab/DBU-Abschlussbericht-AZ-30299.pdf>.

Deutscher Holzwirtschaftsrat, Holzwirtschaft begrüßt baurechtliche Fortschritte – fordert aber zügige Gleichstellung der Bauweisen, Pressemitteilung v. 24.09.2020 2020, <https://www.holzindustrie.de/pressemitteilungen/3183/holzwirtschaft-begruesst-baurechtliche-fortschritte---fordert-aber-zuegige-gleichstellung-der-bauweisen.html> (zugegriffen am 3.6.2021).

Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt/Fraunhofer Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik/Ingenieurbüro für neue Energien, Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global, 2012.

Deutschland in Zahlen, Wohnfläche in Einwohner, <https://www.deutschlandinzahlen.de/tab/deutschland/infrastruktur/gebaeude-und-wohnen/wohnflaeche-je-einwohner> (zugegriffen am 15.4.2021).

Deutschlandfunk, Beratungen auf Bundesparteitag - Grüne bringen Recht auf Wohnungstausch ins Spiel 2019, https://www.deutschlandfunk.de/beratungen-auf-bundesparteitag-gruene-bringen-recht-auf-766.de.html?dram:article_id=463348. (zugegriffen am 6.4.2021).

Deutschlandfunk, Sand - Ein nur scheinbar unendlicher Rohstoff 2020, https://www.deutschlandfunk.de/sand-ein-nur-scheinbar-unendlicher-rohstoff-724.de.html?dram:article_id=460151 (zugegriffen am 27.4.2021).

die-steuerausbilder.de, Investitionszulagengesetz - Förderung und Antrag auf Investitionszulage 04.06.2017, <https://www.die-steuerausbilder.de/lexikon/einkommensteuer/investitionszulagengesetz/> (zugegriffen am 16.3.2021).

Dippel, Martin/Ottensmeier, Kriemhild, Der Abfallbegriff in der Abgrenzung zum Nebenprodukt (§ 4 KrWG) und zum Ende der Abfalleigenschaft (§ 5 KrWG) - Eine praxisbezogene Betrachtung, AbfallR 2018, 270–279 (zit. als Dippel/Ottensmeier, AbfallR 2018).

Ell, Renate/Huber, Ortrun, Schlechte Klima-Bilanz für Holzpellets, BR24 vom 06.11.2019, <https://www.br.de/nachrichten/wissen/schlechte-klima-bilanz-fuer-holzpellets.Rh2umI1> (zugegriffen am 2.6.2021).

Energie-experten, Sind Wärmepumpen ein Legionellen-Risiko?, Energie-experten; Energie Experten 30.03.2021, <https://www.energie-experten.org/news/sind-waermepumpen-ein-legionellen-risiko> (zugegriffen am 30.3.2021).

energiesprong.de, NetZero-Standard nach dem Energiesprong-Prinzip, <https://www.energiesprong.de/fileadmin/Energie-sprong/Dokumente/Energiesprong-Prinzip.pdf>.

Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael, Kommentar zum Baugesetzbuch. Stand: 1. Oktober 2020.

Eu-Recycling, Recyclingbeton noch ohne Marktdurchdringung 23.03.2021, <https://eu-recycling.com/Archive/22163> (zugegriffen am 23.3.2021).

European Environment Agency, Plastics waste trade and the environment, 2019.

Exporo, Leerstandsquote 2021, <https://exporo.de/wiki/leerstandsquote/> (zugegriffen am 9.3.2021).

Fachagentur nachwachsende Rohstoffe, Baustoffe aus nachwachsenden Rohstoffen, 2019, https://www.fnr.de/fileadmin/allgemein/pdf/broschueren/Brosch%C3%BCre_Baustoffe_Web.pdf.

FAZ, Homeoffice kann Wohnungsmärkte entlasten 24.08.2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/homeoffice-kann-wohnungsmärkte-entlasten-16918383.html> (zugegriffen am 12.4.2021).

Fischer Schalungsbau GmbH, Betonkeller und Fundamentplatten für den Hausbau - Fischer Schalungsbau 31.05.2021, <https://www.fischer-schalungsbau.de/taetigkeitsbereiche/betonkeller> (zugegriffen am 31.5.2021).

Frankfurt.de, Umzugsprämie | Stadt Frankfurt am Main 09.04.2021, <https://frankfurt.de/themen/planen-bauen-und-wohnen/wohnen/vermittlung-von-geforderten-wohnungen-und-fehlbelegungsabgabe/wohnungssuche---wohnungsvermittlung/umzugspraemie> (zugegriffen am 9.4.2021).

Fraunhofer-Gesellschaft, Pilze als Schallabsorber 2021, <https://www.fraunhofer.de/de/presse/presseinformationen/2021/januar-2021/pilze-als-schallabsorber.html> (zugegriffen am 31.5.2021).

Fraunhofer-Institut für Bauphysik IBP, Ökobilanzierung 31.05.2021, <https://www.ibp.fraunhofer.de/de/kompetenzen/ganzheitliche-bilanzierung/methoden-ganzheitliche-bilanzierung/oekobilanzierung.html> (zugegriffen am 31.5.2021).

Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik, Wärmewende 2030. Schlüsseltechnologien zur Erreichung der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele im Gebäudesektor, Studie im Auftrag von Agora Energiewende, 2017, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2016/Sektoruebergreifende_FW/Waermewende-2030_WEB.pdf.

Friedrich-Ebert-Stiftung, Politik-Dossier Wohnungspolitik, <https://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00518toc.htm> (zugegriffen am 9.4.2021).

Friedrich-Ebert-Stiftung, Unterstützung von Wohnungsgenossenschaften beim Neubau, Bonn 2016, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12381.pdf> (zugegriffen am 8.4.2021).

Gaßner, Hartmut/Neusüß, Peter, Sanierungsvorgaben für bestehende Gebäude, Vereinbarkeit mit Eigentumsschutz und anderen Grundrechten, 2011.

Gaßner, Hartmut/Viezens, Linus/Bechstedt, Antonia, Faire Kostenverteilung bei energetischer Modernisierung – rechtliche Rahmenbedingungen einer Umwandlung der Modernisierungsumlage gemäß § 559 BGB in ein sozial gerechtes und ökologisches Instrument, im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin 19.12.2019.

Gebäude Energieberater, GIH-Podium befragt Energieexperten zur neuen Bundesförderung 29.3.2021, <https://www.geb-info.de/nachrichten/gih-podium-befragt-energieexperten-zur-neuen-bundesfoerderung> (zugegriffen am 6.4.2021).

Gebäudeenergieberater, BAFA: 5000 Anträge pro Woche für BEG-Förderung 8.3.2021, <https://www.geb-info.de/nachrichten/bafa-5000-antraege-pro-woche-fuer-beg-foerderung> (zugegriffen am 7.4.2021).

Gith, Thomas, Saubere Atemluft - Forscher empfehlen Grünflächen auszubauen, Deutschlandfunk 2014, https://www.deutschlandfunk.de/saubere-atemluft-forscher-empfehlen-gruenflaechen-auszubauen.697.de.html?dram:article_id=299541 (zugegriffen am 22.5.2021).

Gutsche, Jens-Martin, Der Flächenrechner des Umweltbundesamtes, Vorstellung des Entwicklungsstandes im Rahmen des 14. Zukunftsforums Ländliche Entwicklung, 2021, https://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/UBA-Bund-Laender-Dialog/Fachforum_Gruene_Woche/Gutsche_-_UBA-Flaechenrechner.pdf.

handwerksblatt.de, Baukindergeld: Baugewerbe fordert Verlängerung 06.04.2021, <https://www.handwerksblatt.de/politik/baukindergeld-baugewerbe-fordert-verlaengerung> (zugegriffen am 6.4.2021).

Haufe, CO2-Preis: Geplanter 50%-Vermieteranteil wackelt wieder 19.5.2021, https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/co2-preis-inwiefern-muessen-sich-vermieter-beteiligen_84342_525922.html (zugegriffen am 27.5.2021).

Hentschel, Karl-Martin, Handbuch Klimaschutz, Wie Deutschland das 1,5-Grad-Ziel einhalten kann, Mehr Demokratie e.V., München 2020.

Hering, Antonia, Stellplatzverordnung – das müssen Sie wissen, ParkHere GmbH vom 19.05.2020, <https://park-here.eu/stellplatzverordnung-das-muessen-sie-wissen/> (zugegriffen am 16.3.2021).

HM Revenue & Customs, UK Aggregates Levy Statistics, Mai 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/811938/2019_MAY_AGL_Publication.pdf (zugegriffen am 1.4.2021).

holzvonhier.de, Klimaschutz: „Die Bedeutung der Transporte für die Ökobilanz von Produkten wird heute systemisch unterschätzt.“ 2017, <https://holzvonhier.wordpress.com/2017/01/16/klimaschutz-die-bedeutung-der-transporte-fuer-die-oekobilanz-von-produkten-wird-heute-systemisch-unterschaetzt/> (zugegriffen am 2.6.2021).

Hörmandinger, Günter, Klimaschutzprogramm für den Verkehr – was ist jetzt zu tun?, Agora Verkehrswende 2021, <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/klimaschutzprogramm-fuer-den-verkehr-was-ist-jetzt-zu-tun/> (zugegriffen am 3.6.2021).

Ibisch, Pierre L./Welle, Torsten/Blumröder, Jeanette S., Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht, in: Der Holzweg. Wald im Widerstreit der Interessen, S. 175–200 (zit. als Ibisch/Welle/Blumröder).

ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg, Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen, Kurzgutachten zur sozialen und klimagerechten Aufteilung der Kosten bei energetischer Modernisierung im Wohnungsbestand, Auftraggeber: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), Heidelberg September 2019.

ifeu, Fraunhofer IEE, Consentec, Wert der Effizienz im Gebäudesektor in Zeiten der Sektorenkopplung, Endbericht einer Studie vom Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (ifeu), dem Fraunhofer IEE und Consentec, 2018.

Ihl, Wolfgang, Karlsruhe bestätigt Ende der Deputat-Kohle für Bergleute und Rentner, Saarbrücker Zeitung vom 01.05.2020, https://www.saarbruecker-zeitung.de/sz-spezial/recht/land-leute-gerichtsurteile/karlsruhe-bestaetigt-ende-der-deputat-kohle-fuer-bergleute-und-rentner_aid-50292309 (zugegriffen am 29.3.2021).

immoverkauf24 GmbH, Grundsteuererlass 25.03.2021, <https://www.immoverkauf24.de/services/vermietung/vermietung-a-z/grundsteuererlass/> (zugegriffen am 25.3.2021).

Informationsdienst Holz, Brandschutzkonzeptefür mehrgeschossige Gebäudeund Aufstockungen, 2019, https://informationsdienst-holz.de/fileadmin/Publikationen/2_Holzbau_Handbuch/R03_T05_F01_Brandschutzkonzepte_2019.pdf.

Informationsdienst Holz, Industrie- und Gewerbebau in Holz - PDF Kostenfreier Download 18.03.2021, <https://docplayer.org/18640217-Informationdienst-holz-industrie-und-gewerbebau-in-holz.html> (zugegriffen am 18.3.2021).

Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, Hochbau (inklusive Abbrucharbeiten), Ausführliches Branchenbild aus dem Risikoobservatorium der DGUV, 2021, https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/hochbau_abbrucharbeiten.pdf.

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Urbane Wärmewende. Wärmewende in Städten gestalten, Empfehlungen für eine sozial-ökologische Transformation der Wärmeversorgung in Berlin, IÖW, Berlin Mai 2020.

Institut für Wirtschaftsstudien Basel, Analyse von Instrumenten zur Steuerung des Wohnflächenkonsums 2016, <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/studien-und-publikationen/analyse-wohnflaechenkonsum.html> (zugegriffen am 25.3.2021).

Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Energieeffizienz im Wohngebäudebestand Techniken, Potenziale, Kosten und Wirtschaftlichkeit, Eine Studie im Auftrag des Verbandes der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e.V. (VdW südwest), IUW, Darmstadt 2007.

Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Mietrechtliche Möglichkeiten zur Umsetzung von Energiesparmaßnahmen im Gebäudebestand, Frankfurt am Main/Darmstadt 2001.

Ipsos, Beweggründe und Hindernisse für energetische Sanierung, Umfrage im Auftrag der European Climate Foundation, Amsterdam 2019.

ITG Institut für Technische Gebäudeausrüstung Dresden, Dezentrale vs. zentrale Wärmeversorgung, Vergleichende Studie aus energetischer und ökonomischer Sicht, 2016.

Jagnow, Kati/Wolff, Dieter, Wärmewende und Klimaneutralität: Was sich ändern muss 18.6.2020, <https://www.tga-fachplaner.de/meldungen/standpunkt-waermewende-und-klimaneutralitaet-was-sich-aendern-muss> (zugegriffen am 2.6.2021).

JLL, Büromarktüberblick, Big 7 | 4. Quartal 2020 2021, <https://www.jll.de/content/dam/jll-com/documents/pdf/research/emea/germany/de/Buromarktueberblick-JLL-Deutschland.pdf> (zugegriffen am 25.3.2021).

Kaufmann, Hermann, Gewerbebau in Holz, in: Industrie- und Gewerbebau in Holz: Balance zwischen Technik und Kommunikation, S. 12–14 (zit. als Kaufmann).

Keimeyer, Friedhelm/Klinski, Stefan/Braungardt, Sibylle/Bürger, Veit, Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff- Emissionshandels auf Mieter*innen, Kurzstudie Im Rahmen des Vorhabens „Wissenschaftliche Analysen zu aktuellen klimapolitischen Fragen im Bereich der Energieeffizienz insbesondere in den Sektoren Industrie, GHD und Gebäude“ (67KE0064), Öko-Institut e.V., Institut für angewandte Ökologie, Berlin 3.7.2020.

Keimeyer, Friedhelm/Schulze, Falk/Hermann, Andreas, Primärbaustoffsteuer. Implementationsanalyse 1 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitische Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRes), Öko-Institut e.V., 2013, https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/19806/PolRes_AP2-Implementationsanalyse_Primarbau-stoffsteuer_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y (zugegriffen am 31.3.2021).

Kellenberg, Derek, Trading wastes, Journal of Environmental Economics and Management 2012, 68–87 (zit. als Kellenberg, Journal of Environmental Economics and Management 2021).

KfW, Anlage zum Merkblatt Energieeffizient Bauen, Technische Mindestanforderungen, Stand 01/2020, [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000003465_M_153_EEB_TMA_2018_04.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000003465_M_153_EEB_TMA_2018_04.pdf).

KfW, Barrierereduzierung – Investitionszuschuss (455-B) 13.04.2021, [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilie/F%C3%B6rderprodukte/Altersgerecht-Umbauen-Investitionszuschuss-\(455\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilie/F%C3%B6rderprodukte/Altersgerecht-Umbauen-Investitionszuschuss-(455)/) (zugegriffen am 13.4.2021).

KfW, Baukindergeld (424) 25.03.2021, [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Baukindergeld-\(424\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Baukindergeld-(424)/) (zugegriffen am 25.3.2021).

KfW, Die neue Bundesförderung für effiziente Gebäude ersetzt die bisherige Förderung 07.04.2021, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude/> (zugegriffen am 7.4.2021).

KfW, Energieeffizient Sanieren - Kredit 151, 152, [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilien/Finanzierungsangebote/Energieeffizient-Sanieren-Kredit-\(151-152\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilien/Finanzierungsangebote/Energieeffizient-Sanieren-Kredit-(151-152)/) (zugegriffen am 25.3.2021).

KfW, Die neue Bundesförderung für effiziente Gebäude ersetzt die bisherige Förderung 2021, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Bundes%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude/> (zugegriffen am 31.5.2021).

KfW, Maßstab für Energieeffizienz, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/Energieeffizient-sanieren/Das-Effizienzhaus/> (zugegriffen am 3.8.2021).

Klinski, Stefan, Energetische Gebäudesanierungen und Mietrecht - Hemmnisse und Reformüberlegungen, ZUR 2010, 283–290 (zit. als Klinski, ZUR 2010).

Klinski, Stefan, Zu den Möglichkeiten der öffentlichen Förderung im Bereich bestehender gesetzlicher Pflichten („Fördern trotz Fordern“), Rechtswissenschaftliche Stellungnahme zu Fragen der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF), 9.3.2021, https://www.deneff.org/fileadmin/downloads/Klinski_Expertise_F%C3%B6rdern_und_Fordern_2021-03-09_final.pdf.

Konsortium R-Beton, R-Beton | Ressourcenschonender Beton – Werkstoff der nächsten Generation 01.06.2021, <https://www.r-beton.de/> (zugegriffen am 1.6.2021).

Kopp, Oliver, Dekarbonisierung der Fernwärme in Mannheim, in: Agora Energiewende (Hrsg.), Wie werden Wärmenetze grün?, Dokumentation zur Diskussionsveranstaltung am 21. Mai 2019 auf den Berliner Energietagen 2019, , S. 18–20 (zit. als Kopp).

Kreislaufwirtschaft Bau, Mineralische Bauabfälle Monitoring 2018, Bericht zum Aufkommen und zum Verbleib mineralischer Bauabfälle im Jahr 2018, Berlin 2021.

Kresser, Thomas, Durchbruch für klimafreundliches Heizen: Der erste Wasserstoff-Heizkessel von Bosch 6.11.2020, <https://www.ingenieur.de/technik/fachbereiche/energie/durchbruch-fuer-klimafreundliches-heizen-der-erste-wasserstoff-heizkessel-von-bosch/> (zugegriffen am 29.5.2021).

Krüger, Laurenz, Rechtsrahmen nachhaltiger Gebäude, Masterarbeit, 2019 (zit. als Krüger).

Lohnsteuerhilfe Fuldata, Freibetrag und Freigrenze (09.04.2021), <https://www.lohi-fuldata.de/de/service-news/steuer-abc/freibetrag> (zugegriffen am 9.4.2021).

Lto, Grüne wollen Wohnungstausch: Vertragsfreiheit adé?, lto/hs 2019, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wohnungstausch-mietrecht-vermieter-mieter-bgb-oesterreich-gruene/> (zugegriffen am 25.3.2021).

Maaß, Christian/Pehnt, Martin, Neue politische Instrumente zur Dekarbonisierung der Fernwärme, in: Agora Energiewende (Hrsg.), Wie werden Wärmenetze grün?, Dokumentation zur Diskussionsveranstaltung am 21. Mai 2019 auf den Berliner Energietagen 2019, , S. 21–27 (zit. als Maaß/Pehnt).

Miara, Marek, Muss ein Haus zuerst saniert werden, damit eine Wärmepumpe installiert werden kann? | Innovation4E 2021, <https://blog.innovation4e.de/2021/02/24/muss-ein-haus-saniert-werden-damit-eine-waermepumpe-installieren-kann/> (zugegriffen am 2.6.2021).

Mietrecht.org, Entstehen bei der Untervermietung Einkünfte aus Vermietung? (Steuern) 2014, <https://www.mietrecht.org/untervermietung/untervermietung-einkuenfte-aus-vermietung/> (zugegriffen am 25.3.2021).

Ministère de la transition écologique, RE 2020, Éco-construire pour le confort des tous, Ministère de la transition écologique, 18.2.2021, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.02.18_DP_RE2020_EcoConstruire_0.pdf.

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, Kommission „Bauen mit Holz“ konstituiert | Das Landesportal Wir in NRW 2018, <https://www.land.nrw.de/pressemitteilung/ministerin-scharrenbach-holz-ist-baustoff-der-zukunft> (zugegriffen am 3.6.2021).

Moro, José Luis/Rottner, Matthias/Alihodžic, Bernes/Weißbach, Matthias, Brandschutz, in: José Luis Moro, Matthias Rottner, Bernes Alihodžić et al. (Hrsg.), Baukonstruktion, Vom Prinzip zum Detail, Berlin 2009, S. 579–618 (zit. als Moro et al.).

NABU, Flächenpolitische Vorstellungen, http://10dfns.ioer.info/fileadmin/user_upload/10dfns/files/16_5_2018/11_3_Wilke.pdf (zugegriffen am 27.5.2021).

NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, Das NABU-Grundsatzprogramm zum Planen und Bauen in Deutschland, Berlin 2020.

NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, Das NABU-Grundsatzprogramm zum Planen und Bauen in Deutschland 2020, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/bauen/> (zugegriffen am 15.4.2021).

NDR, Energetische Sanierung verdrängt Mieter 23.05.2021, <https://www.ndr.de/nachrichten/info/Energetische-Sanierung-verdraengt-Mieter.modernisierung104.html>.

Nguyen, Minh Duc, CO₂-Fußabdruck beim Heizen: Systemvergleich 5.1.2021, <https://heizung.de/heizung/wissen/co2-fussabdruck-beim-heizen/> (zugegriffen am 27.5.2021).

Niesmann, Andreas, CO₂-Preis: SPD will Kosten für Heizöl und Gas auf Vermieter abwälzen, RND RedaktionsNetzwerk Deutschland vom 07.01.2021, <https://www.rnd.de/politik/co2-preis-spd-will-kosten-fur-heizol-und-gas-auf-vermieter-abwalzen-V3KPIGU3A5GW5OIQ6K3BC3EPY.html> (zugegriffen am 2.3.2021).

nwzonline.de, Staatliche Förderung: Warum Banken nicht so gerne KfW-Kredite vergeben, NWZonline vom 27.02.2021, https://www.nwzonline.de/wohnenundleben/berlin-staatliche-foerderung-warum-banken-nicht-so-gerne-kfw-kredite-vergeben_a_51_0_867487758.html (zugegriffen am 2.6.2021).

ots.at, Sima/Derfler/Valentin: „Raus aus dem Asphalt“ – 350m² mehr Grünfläche im Allerheiligenpark! 22.05.2021, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20201003_OTS0005/simaderflervalentin-raus-aus-dem-asphalt-350m-mehr-gruenflaeche-im-allerheiligenpark (zugegriffen am 22.5.2021).

Pfoser, Nicole, Fassade und Pflanze. Potenziale einer neuen Fassadengestaltung, Dissertation, Darmstadt, Universitäts- und Landesbibliothek Darmstadt, 2016.

Prognos/Öko-Institut/Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland, In drei Schritten zu null Treibhausgasen bis 2050 über ein Zwischenziel von -65 % im Jahr 2030 als Teil des EU-Green-Deals., November 2020.

publicus.boorberg.de, WEG-Reform in Kraft getreten · PUBLICUS 2021, <https://publicus.boorberg.de/weg-reform-in-kraft-getreten/> (zugegriffen am 2.6.2021).

Quaschnig, Volker, Spezifische Kohlendioxidemissionen verschiedener Brennstoffe 29.03.2021, <https://www.volker-quaschnig.de/datserv/CO2-spez/index.php> (zugegriffen am 29.3.2021).

re Vollmer Dilling Dümke Partnerschaft von Rechtsanwälten, Weg mit dem § 556c Abs. 1 Nr. 2 BGB! (16.8.2019), <https://recht-energisches.de/2019/08/16/weg-mit-dem-%C2%A7-556c-abs-1-nr-2-bgb/> (zugegriffen am 25.5.2021).

Recycling und Entsorgung, EUWID, Baden-Württemberg will RC-Baustoffen in öffentlichen Ausschreibungen Vorrang geben | EUWID Recycling und Entsorgung, EUWID Europäischer Wirtschaftsdienst 08.04.2021, <https://www.euwid-recycling.de/news/politik/einzelansicht/Artikel/baden-wuerttemberg-will-rc-baustoffen-in-oeffentlichen-ausschreibungen-vorrang-geben.html> (zugegriffen am 8.4.2021).

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Energielabel C kantoren | RVO.nl | Rijksdienst 25.1.2021, <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/bestaande-bouw/energielabel-c-kantoren> (zugegriffen am 21.5.2021).

Rijksoverheid, Welche mogelijkheden heb ik om tijdelijk te verhuren?, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woning-verhuren/vraag-en-antwoord/welke-mogelijkheden-heb-ik-om-mijn-woning-tijdelijk-te-verhuren> (zugegriffen am 12.3.2021).

Rosenkranz, Alexander, Brennstoffzellenheizung mit Photovoltaik? | heizung.de 17.01.2020, <https://heizung.de/brennstoffzellenheizung/wissen/brennstoffzellenheizung-mit-photovoltaik/> (zugegriffen am 24.3.2021).

Rosenkranz, Alexander, Kohleheizung: Technik zum Heizen mit Kohle | heizung.de 29.03.2021, <https://heizung.de/heizung/wissen/kohleheizung-technik-zum-heizen-mit-kohle/> (zugegriffen am 29.3.2021).

Rudat, Jana, Einführung der massiven Holzbauweise im Zuge der Novellierung der Hamburgischen Bauordnung, Brandschutz-technische Sicherheitsbetrachtung über die Verwendung von Vollholzprodukten in Wohngebäuden der Gebäudeklasse 5, 2018, https://reposit.haw-hamburg.de/bitstream/20.500.12738/9006/1/Rudat_geschwaerzt.pdf.

Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, Sondergutachten, November 2017, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2017_11_SG_Klimaschutz_im_Verkehrssektor.pdf;jsessionid=46D0F7593842BBC942C1BD0AD154498E.1_cid292?_blob=publicationFile&v=26.

Schmitz, Jascha, Unter welchen Voraussetzungen lohnen sich Wärmepumpen? 01.03.2021, <https://ihre-waermepumpe.de/kosten-forderung-recht/lohnensich-waermepumpen.html> (zugegriffen am 1.3.2021).

Schönball, Ralf, Mieter versus Klima: Wie der Milieuschutz in Berlin energetische Modernisierung verhindert - Berlin - Tagesspiegel 28.01.2020, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/mieter-versus-klima-wie-der-milieuschutz-in-berlin-energetische-modernisierung-verhindert/25478792.html> (zugegriffen am 6.4.2021).

Schröder, Meinhard, Klimaschutz, Bestandsschutz, Vertrauensschutz. Grenzen der Sanierungspflicht für bestehende Gebäude, Die Verwaltung 46 (2013), 183–219 (zit. als Schröder, Die Verwaltung 46 2013).

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Soziale Erhaltungsgebiete / Land Berlin 06.04.2021, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/index.shtml (zugegriffen am 6.4.2021).

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin, 1.000 Grüne Dächer Programm, <https://www.berlin.de/senvvk/umwelt/stadtruen/gruendaecher/> (zugegriffen am 18.3.2021).

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin, Sanierungsfahrplan öffentliche Gebäude (04.02.2021), <https://www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/klimaschutz-in-der-umsetzung/vorbildrolle-oeffentliche-hand/sanierungsfahrplan-oeffentliche-gebäude/> (zugegriffen am 4.2.2021).

Siems, Dorothea, Azubi-Mangel wird zur Gefahr für die deutsche Wirtschaft, WELT vom 22.07.2019, <https://www.welt.de/wirtschaft/article197196279/Azubi-Mangel-wird-zur-Gefahr-fuer-die-deutsche-Wirtschaft.html> (zugegriffen am 2.6.2021).

Soka-bau.de, Beschäftigte am Bau gehen später in Rente, Soka-bau 02.06.2021, <https://www.soka-bau.de/soka-bau/meldungen/fachbeitraege-zur-baubranche-literatur-arbeits-und-tarifrecht/publikation/beschaeftigte-am-bau-gehen-spaeter-in-rente-1> (zugegriffen am 2.6.2021).

SPIEGEL, Mieten: Grüne wollen Recht auf Wohnungstausch, DER SPIEGEL vom 06.11.2019, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/mieten-gruene-fordern-rechtsanspruch-auf-wohnungstausch-a-1295174.html> (zugegriffen am 9.4.2021).

Stadtbaukultur NRW e.V., Einkaufsstrassen neu denken, Bausteine für neue Perspektiven 2019, https://baukultur.nrw/site/assets/files/7799/einkaufsstrassen_neu_denken.pdf (zugegriffen am 25.3.2021).

Statista, Leerstandsquote für Büroimmobilien in Deutschland bis 2019 | Statista 25.03.2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/912966/umfrage/leerstandsquote-fuer-bueroimmobilien-in-deutschland/#:~:text=Diese%20Statistik%20zeigt%20die%20Entwicklung,jeweiligen%20Jahresende%20leer%20stehende%20B%3BCronutzfl%C3%A4che> (zugegriffen am 25.3.2021).

Statistisches Bundesamt, Bauen und Wohnen, Baufertigstellungen von Wohn- und Nichtwohngebäuden (Neubau) nach überwiegend verwendetem Baustoff, 2020, https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen/Unternehmen/Bauen/Publikationen/Downloads-Bautaetigkeit/baufertigstellungen-baustoff-pdf-5311202.pdf?__blob=publicationFile.

Statistisches Bundesamt, Bevölkerung im Erwerbsalter sinkt bis 2035 voraussichtlich um 4 bis 6 Millionen 27.06.2019, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/06/PD19_242_12411.html (zugegriffen am 12.4.2021).

Statistisches Bundesamt, Fertiggestellte Wohnungen im Jahr 2019: +2,0 % gegenüber Vorjahr 4.6.2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20_199_31121.html (zugegriffen am 8.4.2021).

Statistisches Bundesamt, GENESIS-Online: Ergebnis 31141-0002 2020, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abrufoperation&levelindex=1&levelid=1622659918972&auswahloperation=abrufoperationAuspraegungAuswahl&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=31141-0002&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb> (zugegriffen am 2.6.2021).

Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl 06.02.2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html (zugegriffen am 26.3.2021).

Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl 06.02.2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html (zugegriffen am 31.5.2021).

Statistisches Bundesamt, Kurzübersicht Abfallbilanz 2018 02.06.2020, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Abfallwirtschaft/Tabellen/liste-abfallbilanz-kurzuebersicht.html> (zugegriffen am 19.3.2021).

Statistisches Bundesamt, Spartenbericht Baukultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2018.

Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales, 2019.

Statistisches Bundesamt, Von Januar bis November 2020 genehmigte Wohnungen: 59 % in Mehrfamilienhäusern 25.02.2021, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/02/PD21_N015_44.html (zugegriffen am 5.5.2021).

Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland. 50 Empfehlungen für die 20. Legislaturperiode (2021–2025), 2021, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_06_DE_100Tage_LP20/A-EW_219_Politikinstrumente_klimaneutrales_Deutschland_WEB.pdf.

Sundermeier, Matthias/Hartmann, Andreas/Beidersandwisch, Philipp, Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts 2017, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-27-2017-dl.pdf;jsessionid=70FD8A3A1CB643893C5E66D93460B4C8.live21304?__blob=publicationFile&v=1 (zugegriffen am 16.3.2021).

sz.de, Bewahrung der „Grauen Energie“, Süddeutsche Zeitung vom 27.03.2015, <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/fuerstenfeldbruck/fuerstenfeldbruck-bewahrung-der-grauen-energie-1.2413528> (zugegriffen am 2.6.2021).

Technische Universität Darmstadt, Gutachten Fassadenbegrünung, Gutachten über quartiersorientierte Unterstützungssätze von Fassadenbegrünungen für das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKUNLV) NRW, Darmstadt 2016.

Technische Universität München, Das Potenzial neuer Wohnformen zur Reduzierung der Pro-Kopf-Wohnfläche im Urbanen Raum 15.12.2017, <https://mediatum.ub.tum.de/doc/1444872/document.pdf> (zugegriffen am 9.4.2021).

Tervooren, Steffen, Verification of vegetation in regard of greenvolume as potential for climate-adaption -Using the example of the state-capital Potsdam, Master Thesis, 2014 (zit. als Tervooren).

Thermondo: Brennstoffzellenheizung: Vorteile & Förderung 2021, Die Brennstoffzellenheizung – ein Überblick 02.06.2021, <https://www.thermondo.de/leistungen/heizsystem/brennstoffzellenheizung/> (zugegriffen am 2.6.2021).

TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschland-Studie 2015. Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen, 2016, https://www.twe.architektur.tu-darmstadt.de/media/architektur/fachgruppe_c/twe_1/publikationen_13/Deutschlandstudie2015_ohne_best_practice_beispiele-1.pdf.

TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen, Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden, Technische Universität Darmstadt; ISP Eduard Pestel Institut für Systemforschung e.V; VHT Institut für Leichtbau | Trockenbau | Holzbau.

Tuschinski, Melita, Vergleich des Energie-Standards für Neubauten, Melita Tuschinski, Dipl.-Ing.UT, Freie Architektin + Fachautorin 22.01.2021, https://www.geg-info.de/geg_praxishilfen/200813_vergleich_energie_standard_neubau_enev_geg.htm (zugegriffen am 30.3.2021).

Umweltbewusst Bauen, Baukosten - Wieviel kostet der Faktor Energieeffizienz wirklich? 2018, <https://umweltbewusst-bauen.de/baukosten-wieviel-kostet-der-faktor-energieeffizienz-wirklich/> (zugegriffen am 31.5.2021).

Umweltbundesamt, Bauabfälle 22.03.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/verwertung-entsorgung-ausgewaehlter-abfallarten/bauabfaelle#verwertung-von-bau-und-abbruchabfallen> (zugegriffen am 22.3.2021).

Umweltbundesamt, Bevölkerungsentwicklung und Struktur privater Haushalte 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/strukturdaten-privater-haushalte/bevoelkerungsentwicklung-struktur-privater#832-millionen-menschen> (zugegriffen am 23.3.2021).

Umweltbundesamt, Biogasanlagen 1.2.2019, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/industriebranchen/biogasanlagen#einfuehrung> (zugegriffen am 7.4.2021).

Umweltbundesamt, Die Stadt für morgen, Umweltschonend mobil - lärmarm - grün - kompakt - durchmischt, Dessau-Roßlau Mai 2017.

Umweltbundesamt, Energiesparen bei der Warmwasserbereitung – Vereinbarkeit von Energieeinsparung und Hygieneanforderungen an Trinkwasser, Stellungnahme des UBA, 2011, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/419/dokumente/warmwasserbereitung_energiesparen_stellungnahme_uba.pdf.

Umweltbundesamt, Energieverbrauch für fossile und erneuerbare Wärme 26.03.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/energieverbrauch-fuer-fossile-erneuerbare-waerme#warmeerzeugung-aus-erneuerbaren-energien> (zugegriffen am 26.3.2021).

Umweltbundesamt, Energieverbrauch privater Haushalte 26.03.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/energieverbrauch-privater-haushalte#hochster-anteil-am-energieverbrauch-zum-heizen> (zugegriffen am 26.3.2021).

Umweltbundesamt, Erneuerbare Energien in Zahlen 4.3.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#waeerme> (zugegriffen am 24.5.2021).

Umweltbundesamt, Factsheet Gips, 15.5.2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/3521/dokumente/factsheet_gips_fi_barrierefrei.pdf.

Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, Energieeinsparung durch Suffizienzpolitiken im Handlungsfeld „Wohnfläche“ 2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf (zugegriffen am 23.3.2021).

Umweltbundesamt, Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, Dessau-Roßlau 2013.

Umweltbundesamt, Informativ und transparente Heizkostenabrechnung als Beitrag für den Klimaschutz, Teilbericht 2 des Projekts „Rechtliche Hemmnisse für den Klimaschutz bei der Planung von Gebäuden“, Dessau-Roßlau 2015.

Umweltbundesamt, Indikator: Energieverbrauch für Gebäude 27.05.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-energieverbrauch-fuer-gebäude#die-wichtigsten-fakten> (zugegriffen am 27.5.2021).

Umweltbundesamt, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Aktionsplan Flächensparen, Dessau-Roßlau 2018.

Umweltbundesamt, Instrumente zur Wiederverwendung von Bauteilen und hochwertiger Verwertung von Baustoffen, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau Oktober 2015.

Umweltbundesamt, Internationale Initiativen zur Anwendung von Ökobilanzen 13.1.2020, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/produkte/oekobilanz/internationale-initiativen-zur-anwendung-von-internationale-initiativen-zur-methode-und-anwendung-von-okobilanzen> (zugegriffen am 31.5.2021).

Umweltbundesamt, Kein Grund zur Lücke. So erreicht Deutschland seine Klimaschutzziele im Verkehrssektor für das Jahr 2030, Dessau-Roßlau 2019.

Umweltbundesamt, Klimaneutraler Gebäudebestand 2050, 2016, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_06_2016_klimaneutraler_gebaeudebestand_2050.pdf.

Umweltbundesamt, Klimaschutz im Verkehr: Reformbedarf der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und internationale Beispiele, Dessau-Roßlau 2019.

Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts 2016, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf (zugegriffen am 25.3.2021).

Umweltbundesamt, Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich, 2013.

Umweltbundesamt, Nationale Beschränkungen fossiler Brennstoffe in Heizungsanlagen im Lichte der Ökodesign-Richtlinie, Dessau-Roßlau 2021.

Umweltbundesamt, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, Abschlussbericht, 2021, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-02-25_texte_31-2021_optionen_oekonomische_instrumente_ressourcenschutz.pdf (zugegriffen am 31.3.2021).

Umweltbundesamt, Optionen für ökonomische Politikinstrumente zur Steigerung der Ressourceneffizienz, Policy Paper, November 2020.

Umweltbundesamt, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, Dessau-Roßlau 2020.

Umweltbundesamt, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, August 2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/190819_uba_pos_primarbaustoffsteuer_bf.pdf (zugegriffen am 31.3.2021).

Umweltbundesamt, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, August 2019.

Umweltbundesamt, Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB, Dessau-Roßlau 2020, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_93-2020_baugb-novellen.pdf (zugegriffen am 15.4.2021).

Umweltbundesamt, Rebound-Effekte 21.05.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/oekonomische-rechtliche-aspekte-der-rebound-effekte> (zugegriffen am 21.5.2021).

Umweltbundesamt, Sozialverträglicher Klimaschutz - Sozialverträgliche Gestaltung von Klimaschutz und Energiewende in Haushalten mit geringem Einkommen, Dessau-Roßlau 2020.

Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen 27.04.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen> (zugegriffen am 27.4.2021).

Umweltbundesamt, Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent 17.03.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent> (zugegriffen am 17.3.2021).

Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2010, 2010.

Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016, 2016, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbroschuere_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf.

Umweltbundesamt, Umweltwirkung von Heizungssystemen in Deutschland, 2011.

Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, Dessau-Roßlau 2016.

Umweltbundesamt, Wohnfläche 05.05.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#wohnflaeche-pro-kopf-in-ein-personenhaushalten-am-grossten> (zugegriffen am 5.5.2021).

Umweltbundesamt, Wohnfläche 08.12.2020, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#zahl-der-wohnungen-gestiegen> (zugegriffen am 23.3.2021).

Umweltbundesamt, Wohnfläche 15.04.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#wohnflaeche-pro-kopf-gestiegen> (zugegriffen am 15.4.2021).

United Nations Environment Programme, Sand and sustainability: Finding new solutions for environmental governance of global sand resources, 2019.

vallant.de, Vorlauftemperatur: Fußbodenheizung & Heizanlage richtig einstellen 02.06.2021, <https://www.vallant.de/heizung/heizung-verstehen/tipps-rund-um-ihre-heizung/vorlauf-rucklauftemperatur/> (zugegriffen am 2.6.2021).

VDZ – Verein deutscher Zementwerke e.V., Dekarbonisierung von Zement und Beton – Minderungspfade und Handlungsstrategien, Düsseldorf 2020, https://www.vdz-online.de/fileadmin/wissensportal/publikationen/zementindustrie/VDZ-Studie_Dekarbonisierung_Zement_Beton_2020.pdf.

VDZ – Verein deutscher Zementwerke e.V., Klimaschutz 17.05.2021, <https://www.vdz-online.de/zementindustrie/klimaschutz> (zugegriffen am 17.5.2021).

waermepumpe.de, Funktion & Wärmequellen | Bundesverband Wärmepumpe (BWP) e.V 28.05.2021, <https://www.waermepumpe.de/waermepumpe/funktion-waermequellen/> (zugegriffen am 28.5.2021).

Weiß, Julika/Dunkelberg, Elisa, Erschließbare Energieeinsparpotenziale im Ein- und Zweifamilienhausbestand, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Berlin 2010, https://www.ioew.de/fileadmin/user_upload/BILDER_und_Downloaddateien/Publikationen/2010/Wei%C3%9F_Dunkelberg_2010_Potenzialanalyse_02.pdf.

Wiedemann, Diana, Energetische Sanierung im historischen Gebäudebestand und Auswirkungen auf die Architektur und Baukultur, Kassel 2017 (zit. als Wiedemann).

Wiederkehr, Reinhard, Brandschutz im Holzbau - Die Schweiz setzt Massstäbe -, 20. Internationales Holzbau-Forum 2014, <https://docplayer.org/34297899-Brandschutz-im-holzbau-die-schweiz-setzt-massstaebe.html> (zugegriffen am 31.5.2021).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Grenzwerte für Wasserstoff (H₂) in der Erdgasinfrastruktur, WD 8 - 3000 - 066/19, 7.6.2019, <https://www.bundestag.de/resource/blob/646488/a89bbd41acf3b90f8a5fbfcb8616df4/WD-8-066-19-pdf-data.pdf>.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Steuern auf Wohnimmobilien WD 4-3000 - 133/20, 16.12.2020, <https://www.bundestag.de/resource/blob/817898/af9a120db39ad0dfc3274152b3d0f2e9/WD-4-133-20-pdf-data.pdf>.

wohnen im eigentum e.V., Warum der Entwurf für das neue WEGesetz energetische Sanierungen nicht fördert 2020, <https://www.wohnen-im-eigentum.de/artikel/warum-der-entwurf-fuer-das-neue-wegesetz-energetische-sanierungen-nicht-foerdert> (zugegriffen am 6.4.2021).

Wohnen in Holz, Holzhaus ohne Bodenplatte bauen – ist das möglich?, Blockhaus-Holzhaus Portal vom 24.05.2019, <https://blockhaus-bauen.info/2019/05/holzhaus-ohne-bodenplatte-bauen-ist-das-moeglich/> (zugegriffen am 31.5.2021).

Wolff, Dieter/Jagnow, Kati, Untersuchungen von Nah- und Fernwärmenetzen, EndberichtÜberlegungen zu Einsatzgrenzen und zur Gestaltungeiner zukünftigen Fern- und Nahwärmeversorgung, 2011, https://www.zukunftsheizen.de/fileadmin/user_upload/3_Technik/3.6_Projekte_und_Studien/3.6.3_Nah-und_Fernwaermenetze/Studie_Untersuchung_Nah-und_Fernwaermetze_IWO.pdf.

Wuppertal Institut, Besteuerung von Primärrohstoffen - Ergebnisse des Forschungsprojekts Materialeffizienz und Ressourcenschonung, 05.Dezember.2011, https://foes.de/pdf/2011-12-05_Wuppertal_Wilts.pdf (zugegriffen am 1.4.2021).

Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, Diskussionsbeitrag für Fridays for Future Deutschland mit finanzieller Unterstützung durch die GLS Bank, 2. Aufl., Wuppertal Institut/Fridays for Future, Wuppertal 2020.

Wuppertal Institut, Konsistenz und Aussagefähigkeit der Primärenergie-Faktoren für Endenergieträger im Rahmen der EnEV, Diskussionspapierunter Mitarbeit von Dietmar Schüwer, Thomas Hanke und Hans-Jochen Luhmann, Wuppertal 2015, <https://www.dvgw.de/medien/dvgw/forschung/berichte/g201505.pdf>.

Zentrum Ressourceneffizienz, Potenziale eines hochwertigen Recyclings im Baubereich, VDI ZRE Publikationen: Kurzanalyse Nr. 8, 3. Aufl., Juni 2014.

ZwischenZeitZentrale Bremen, Über uns, <https://www.zzz-bremen.de/ueber-uns/> (zugegriffen am 6.4.2021).