

IKEM

JURISTISCHE KURZSTUDIE

Rechtliche Prüfung von Maßnahmen im Bereich Gebäude und Kreislaufwirtschaft

Judith Schäfer
Christine Seifert
Sophia Schaller
Thomas Paintner
Lioba Thomalla

Juni 2022

Rechtliche Prüfung von Maßnahmen im Bereich Gebäude und Kreislaufwirtschaft

Die juristische Kurzstudie untersucht den im Hintergrundpapier „Circular Economy im Gebäudesektor“ des WWF vorgeschlagenen Maßnahmenkatalog. Unter Darstellung der Ausgangslage erfolgt eine rechtliche Prüfung des Maßnahmenvorschlags sowie die Erarbeitung von Vorschlägen zum gesetzlichen Änderungsbedarf. Auch die jeweilige Zuständigkeit der Legislativorgane auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene wird geprüft. Ziel der juristischen Kurzstudie ist es, einen Überblick über die rechtliche Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen zu geben.

Erstellt von

Judith Schäfer
Christine Seifert, LL.M.
Sophia Schaller
Thomas Paintner, LL.M.
Lioba Thomalla

Im Auftrag von

WWF Deutschland

Für den Inhalt der Studie zeichnen sich die Studienautoren verantwortlich. Der Inhalt stellt nicht zwingend die Auffassung des Auftraggebers dar.

Zitervorschlag

IKEM (2022): *Rechtliche Prüfung von Maßnahmen im Bereich Gebäude und Kreislaufwirtschaft*. Juristische Kurzstudie im Auftrag des WWF Deutschland.

Inhaltsverzeichnis

1. Die Erhaltung und Sanierung des Gebäudebestands	1
1.1. Entscheidungskaskade zur Priorisierung des Bestandserhalts.....	2
1.2. Verpflichtende Abrissgenehmigung für Bestandsgebäude.....	5
1.3. Erhöhung der Sanierungsquote.....	7
1.4. Rückbauoffensive von fossilen Heizsystemen.....	11
2. Eine zirkuläre Konzeption des Neubaus von Beginn an	13
2.1. Lebenszyklus-Betrachtung durch verpflichtende Ökobilanzierungen	14
2.2. Verbindliche Rezyklat- und Einsatzquoten von Sekundärrohstoffen	16
2.3. Verpflichtung zur Nutzung von Holz mit FSC-Zertifizierung	18
2.4. Abbau rechtlicher Hemmnisse beim Einsatz von Holz im Bauwesen.....	20
2.5. Vorlage eines Rückbaukonzepts im Rahmen einer Baugenehmigung	22
2.6. Festlegung des Neubaustandards auf mind. KfW-40-Standard	24
2.7. Bundesweite Solarpflicht	26
3. Die Förderung der Wiederverwendung auf allen Ebenen des Gebäudesektors	29
3.1. Förderung alternativer Nutzungskonzepte zum Erhalt des Bestands.....	30
3.2. Erweiterte Verantwortung von Herstellern für Bauprodukte/-stoffe.....	32
3.3. Förderung von Baustoffbörsen	34
3.4. Standards für ökologische und zirkuläre Baumaterialien und -produkte.....	37
4. Die Nutzung von öffentlichen Gebäuden und Beschaffung als zentrale Hebel	38
4.1. Erstellung von Modernisierungsfahrplänen für öffentliche Gebäude.....	39
4.2. Energetische Sanierungsförderung im öffentlichen Wohnungsbau.....	41
4.3. EH40+-Standard für öffentliche Neubauten.....	42
4.4. Verbindliche Vorgaben für Green Public Procurement.....	44
4.5. Obligatorische zirkuläre Beschaffung für öffentliche Bauvorhaben	47
4.6. Ergänzung der EU-Beschaffungskriterien	49
Literaturverzeichnis.....	51

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt	Bsp.	Beispiel
Abs.	Absatz	bspw.	beispielsweise
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung	bzgl.	bezüglich
Alt.	Alternative	bzw.	beziehungsweise
ÄndG	Änderungsgesetz	ca.	circa
Art.	Artikel	CO₂	Kohlenstoffdioxid
Aufl.	Auflage	DGNB	Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen
AVV Klima	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen	d. h.	das heißt
BauGB	Baugesetzbuch	DIN	Deutsches Institut für Normierung
BauO Bln	Berliner Bauordnung	EBV	Ersatzbaustoffverordnung
BauO NRW	Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen	EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt	EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-WärmeGesetz
BEG	Bundesförderung für effiziente Gebäude	EH	Effizienzhaus
BEG EM	BEG für Einzelmaßnahmen	ELER	Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
BEG WG	BEG für Wohngebäude	EstG	Einkommenssteuergesetzes
BerlAVG	Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz	ETS	Emissions Trading Scheme
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen	EU	Europäische Union
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (nun BMWK)	EU-BauPVO	EU-Bauprodukteverordnung
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	evtl.	eventuell
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (inzwischen BMUV)	EWG Bln	Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	EWKG SH	Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt	f.	folgende
BremKEG	Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz	ff.	fortfolgende
		FSC	Forest Stewardship Council
		GBl.	Gesetzblatt
		gem.	Gemäß
		GEG	Gebäudeenergiegesetz

GG	Grundgesetz
ggf.	Gegebenenfalls
GPP	Green Public Procurement
GWB	Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbKliSchG	Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas (Hamburgisches Klimaschutzgesetz)
i. S. d.	im Sinne des/der
inkl.	inklusive
i. V. m.	in Verbindung mit
JRC-IPTS	Institut für technologische Zukunftsforschung der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
KSG BW	Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg
KUEBLL	Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022
LBauO	Bauordnungen der Länder
LSolarG RP	Landessolargesetz Rheinland-Pfalz
MBO	Musterbauordnung
M-HFHolzR	Muster-Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an hochfeuerhemmende Bauteile in Holzbauweise
MHolzBauRL	Muster-Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile und Außenwandbekleidungen in Holzbauweise

m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. Ä.	oder Ähnliches
o. ä.	oder ähnlich
o. g.	oben genannt
PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes
ProgRes	Deutsche Ressourceneffizienzprogramm
QNG	Qualitätssiegel Nachhaltiges Gebäude
RefE	Referentenentwurf
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannt
SolarG Bln	Solargesetz Berlin
u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliches
UBA	Umweltbundesamt
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VwVBU	Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (Berlin)
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Tabellarische Übersicht der Maßnahmen

Maßnahme	Umsetzbarkeit	Zuständigkeit	Schwierigkeitsgrad	Möglicher Zeitrahmen
1.1 Entscheidungskaskade zur Priorisierung des Bestandserhalts	Ja	Bund, Länder	Mittel	Bisher kein Reviewprozess bekannt
1.2 Verpflichtende Abrissgenehmigung für Bestandsgebäude	Ja	Länder für LBOs; Bauministerkonferenz erlässt MBO	Mittel, da u. a. größerer Verwaltungsaufwand für die Länder	Bisher kein Reviewprozess bekannt
1.3 Erhöhung der Sanierungsquote	Ja	Bund (GEG), Bund/Länder (Fördermittel)	Mittel, da Mix verschiedener Instrumente nötig	Bisher kein Reviewprozess bekannt
1.4 Rückbauoffensive von fossilen Heizsystemen	Ja	Bund	Leicht	Zum Teil (Austauschprogramm für Gasheizungen sowie Wärmepumpen-Offensive) in Planung; zum Teil (§ 72 GEG sowie Ausstiegsfahrplan aus Erdgasheizungen; Festlegung der Anforderungen an den Rückbau) bisher kein Reviewprozess
2.1 Lebenszyklus-Betrachtung durch verpflichtende Ökobilanzierungen	Ja	Bund	Leicht	Bisher kein Reviewprozess bekannt
2.2 Verbindliche Rezyklat- und Einsatzquoten von Sekundärrohstoffen	Nicht im ProgRes; aber im KrWG	Bund (EU)	Mittel	Laut KoAV produktbezogene Quoten noch diese Legislaturperiode
2.3 Verpflichtung zur Nutzung von Holz mit FSC-Zertifizierung	Nein			
2.4 Abbau rechtlicher Hemmnisse beim Einsatz von Holz im Bauwesen	Ja	Länder	Schwer, da alle Länder eine einheitliche Regelung treffen müssen	Zeitplan noch nicht bekannt, da die alte M-HFHolzR auch (noch) nicht von allen Ländern umgesetzt wurde
2.5 Vorlage eines Rückbaukonzepts im Rahmen einer Baugenehmigung	Ja	Länder	Mittel	Bisher kein Reviewprozess bekannt
2.6 Festlegung des Neubaustandards auf mind. KfW-40-Standard	Ja	Bund	Leicht	Für 2025 geplant
2.7 Bundesweite Solarpflicht	Ja	Bund	Für Bestandsbauten jedenfalls schwieriger als für Neubauten	Solarbeschleunigungspakt soll spätestens Sommer 2022 kommen
3.1 Förderung alternativer Nutzungskonzepte zum Erhalt des Bestands	Ja	Bund/Länder	Leicht	Bisher kein Reviewprozess bekannt
3.2 Verantwortung von Herstellern für Bauprodukte/-stoffe	Ja	Bund	Leicht	Bisher kein Reviewprozess bekannt
3.3 Förderung von Baustoffbörsen	Ja	Bund/Länder/Kommunen	Mittel	Bisher kein Reviewprozess bekannt
3.4 Standards für ökologische und zirkuläre Baumaterialien und -produkte	Ja	Bund/Länder/Kommune	Abhängig vom jew. Standard und Art der Etablierung	Bisher kein Reviewprozess bekannt
4.1 Erstellung von Modernisierungsfahrplänen für öffentliche Gebäude	Ja	Bund/Länder/Kommunen	Mittel	Bisher kein Reviewprozess bekannt
4.2 Energetische Sanierungsförderung im öffentlichen Wohnungsbau	Ja, zumindest als höhere Förderquote für energetische Sanierungen allgemein	Bund	Leicht	Bundesregierung plant eine Anpassung des BEG (inkl. Fördersätze) im Zuge des Maßnahmenpakets des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten
4.3 EH40+-Standard für öffentliche Neubauten	Ja	Bund	Mittel	Bisher kein Reviewprozess bekannt
4.4 Verbindliche Vorgaben für Green Public Procurement	Ja	Bund	Mittel	Bisher kein Reviewprozess bekannt
4.5 Obligatorische zirkuläre Beschaffung für öffentliche Bauvorhaben	Ja	Bund	Mittel	Bisher kein Reviewprozess
4.6 Ergänzung der EU-Beschaffungskriterien	Ja	EU; Beteiligung durch alle Stakeholder möglich	Mittel	Revision der EU-GPP-Kriterien für Gebäude soll in der ersten Jahreshälfte 2023 abgeschlossen werden; Prozess zur Beteiligung der Interessengruppen läuft bis Ende 2022.

1. Die Erhaltung und Sanierung des Gebäude- bestands

1.1. Entscheidungskaskade zur Priorisierung des Bestandserhalts

Maßnahmenvorschlag

Für das öffentliche Bauen: Etablierung einer verbindlicher bundesweiter Entscheidungskaskade zur Priorisierung des Bestandserhalts gemäß Deutschem Städtetag.

Ausgangslage

Unter Nachhaltigkeits- ebenso wie Klimaschutzgesichtspunkten zählt das Bauwesen global gesehen zu den „Problembranchen“. Es ist weltweit für einen Großteil des Flächenverbrauchs und Abfallaufkommens, die Hälfte der Rohstoffentnahme sowie beträchtliche Anteile des Energieverbrauchs und CO₂-Ausstoßes verantwortlich.¹ Insbesondere hinsichtlich der Ressourcenschonung und der Suffizienz² beim Bauen ist noch viel zu tun. Es genügt nicht, Baumaßnahmen an sich nachhaltig zu gestalten. Um sog. graue Emissionen zu reduzieren, sollte bei der Planung von Neubauten insbesondere immer zunächst geprüft werden, ob stattdessen auch eine Sanierung, Umnutzung oder Erweiterung den Bedarf decken könnte.³ Den Kommunen, die für einen Großteil der Baumaßnahmen im öffentlichen Sektor verantwortlich sind, aber auch der öffentlichen Verwaltung insgesamt kommt insoweit eine erhebliche Bedeutung zu.⁴

In seiner Handreichung zum nachhaltigen und suffizienten Bauen in Städten (2021) plädiert der Deutsche Städtetag dafür, das öffentliche Bauen unter das Primat des Bestandsschutzes, der Bestandssanierung und der Bestandsentwicklung zu stellen.⁵ In der öffentlichen Baupraxis seien Entscheidungskaskaden zur Priorisierung des Bestandserhalts notwendig:⁶ Nur sofern die Deckung des festgestellten Bedarfs durch Bestandserhalt und -erneuerung (1. Stufe) objektiv und nachgewiesenermaßen nicht erfüllt werden könne, solle die Kommune sich für eine Bestandserweiterung (2. Stufe) entscheiden. Und erst, wenn auch

eine solche Baumaßnahme den Anforderungen nicht genüge, komme – als ultima ratio – ein Neubau in Betracht (3. Stufe). Die Bestandserweiterung ebenso wie der Neubau bedürfen danach einer besonderen Begründung.⁷

Nach der aktuellen Rechtslage existieren keine für das öffentliche Bauen verbindlichen Entscheidungskaskaden zur Priorisierung des Bestandserhalts. Abschnitt 5 des Bundes-Klimaschutzgesetzes⁸ (KSG) enthält jedoch allgemeine Regelungen zur Vorbildfunktion der öffentlichen Hand. Gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 KSG haben alle Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Die Kompetenzen der Länder und Gemeinden, dieses Berücksichtigungsgebot für ihre eigenen Verantwortungsbereiche näher auszugestalten, bleiben ausdrücklich unberührt. Für den Bund findet sich eine Konkretisierung in Absatz 2 der Norm. Er hat bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen sowie bei der Beschaffung stets die Kompatibilität mit den nationalen Klimaschutzziele zu prüfen. Zudem ist bei mehreren Realisierungsmöglichkeiten in Abwägung mit anderen relevanten Kriterien derjenigen Maßnahme der Vorzug zu geben, mit der das Ziel der Minderung von Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebenszyklus der Maßnahme zu den geringsten Kosten erreicht werden kann. Es handelt sich hierbei um eine allgemeine Pflicht, das Klimaschutzgesetz zu berücksichtigen; eine konkrete Pflicht hinsichtlich der öffentlichen Baupraxis und insbesondere des Bestandsschutzes ergibt sich daraus nicht.

Auch in einigen Landesklimaschutzgesetzen finden sich dem Bundesrecht entsprechende Berücksichtigungsklauseln (siehe bspw. § 11 Abs. 3 KSG BW⁹, § 2 Abs. 3 HmbKliSchG¹⁰ oder § 2 Abs. 2 BremKEG¹¹), aber kaum zwingende Vorschriften, die sicherstellen, dass die (landes-)planerischen Möglichkeiten für den Klimaschutz auch bestmöglich genutzt werden.¹²

1 Vgl. Deutscher Städtetag, Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten, 2021, S. 11.

2 Suffizienz beim Bauen meint, dass unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitskriterien zunächst ermittelt wird, welche Bedarfe bestehen und sodann die hierfür zur Verfügung stehenden Ressourcen untersucht und dargestellt werden, vgl. Definition und Umschreibung bei Deutscher Städtetag, Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten, 2021, S. 13 ff.

3 Deutscher Städtetag, Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten, 2021, S. 4.

4 Deutscher Städtetag, Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten, 2021, S. 5, 16.

5 Deutscher Städtetag, Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten, 2021, S. 32.

6 Vgl. Darstellung bei Deutscher Städtetag, Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten, 2021, S. 6.

7 Vgl. auch BMI, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, 2019, S. 133.

8 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das zuletzt durch Art. 1 Erstes ÄndG vom 18.8.2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

9 Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg vom 23. Juli 2013 (GBl. S. 229), das zuletzt durch Gesetz vom 12. Oktober 2021 (GBl. S. 837) geändert worden ist.

10 Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas (Hamburgisches Klimaschutzgesetz - HmbKliSchG) vom 20. Februar 2020 (HmbGVBl. S. 148), das durch Gesetz vom 12. Mai 2020 (HmbGVBl. S. 280) geändert worden ist.

11 Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz vom 26. März 2015 (Brem.GBl. 2015, S. 124), das geändert durch Nr. 2 i. V. m Anl. 3 Bek. über die Änd. von Zuständigkeiten vom 20.10.2020 (Brem.GBl. S. 1172).

12 Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610 (614).

Rechtliche Prüfung

Von dem Maßnahmenvorschlag wären verwaltungsinterne Entscheidungsprozesse, insbesondere auf Ebene der Kommunen, aber auch die Bundes- und Landesverwaltungen, betroffen. Vor dem Bau eines neuen Gebäudes müsste zunächst geprüft werden, ob der Bedarf z. B. von Räumlichkeiten für Schulen, Kindergärten o. Ä. auch durch eine Umnutzung oder Erneuerung des Bestandes gedeckt werden kann. Denkbar wäre eine Umsetzung des Vorschlags im KSG bzw. jeweils in den Landes-Klimaschutzgesetzen.¹³ Hierdurch würde die Vorbildfunktion der Öffentlichen Hand in Sachen Klima- und Ressourcenschutz weiter konkretisiert.¹⁴

Da die vorgeschlagene Maßnahme allein das öffentliche und nicht das private Bauen betrifft, ist eine Beeinträchtigung der Grundrechte nicht erkennbar.¹⁵ Verbindliche Entscheidungskaskaden zur Gewährleistung des Bestandserhalts stellen im Ergebnis auch keine ungerechtfertigte Beschränkung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden dar. Gemäß Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes¹⁶ (GG) haben Kommunen das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählt unter anderem die Ortsplanung und der Wohnungsbau.¹⁷ Garantiert wird nicht nur die Allzuständigkeit der Gemeinde für örtliche Angelegenheiten, sondern auch das Recht, diese eigenverantwortlich wahrzunehmen.¹⁸ Letzteres bedeutet im Wesentlichen die Freiheit von staatlicher Reglementierung in Bezug auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung und die Organisation der Gemeindeverwaltung.¹⁹ Vorliegend geht es nicht um die Zuweisung neuer Aufgaben an die Gemeinde. Da aber verbindliche Vorgaben bzgl. der Art und Weise des öffentlichen Bauens getroffen werden sollen, ist die

verfassungsrechtlich garantierte Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden betroffen.

Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie steht unter einem Gesetzesvorbehalt, sie kann also grundsätzlich durch (Bundes-)Gesetze eingeschränkt werden. Insoweit darf allerdings der sog. Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht angetastet werden.²⁰ Unzulässig sind insbesondere „Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen im Ergebnis ersticken würden.“²¹ Die Verpflichtung zur Priorisierung des Bestandserhalts im Rahmen des öffentlichen Bauens führt jedoch nicht zu einem völligen „Ersticken“ der Gestaltungsfähigkeit der Gemeinden. Die Gemeinden haben zwar einen größeren Prüfungs- und Begründungsaufwand, sofern sie Bestandserweiterungen vornehmen oder Neubauten errichten wollen. Ihr Gestaltungsspielraum bei der weiteren Planung und Organisation des (Um-)Baus bleibt jedoch unberührt. Zudem trägt der Erhalt bzw. die Sanierung von Bestandsgebäuden im Vergleich zum Neubau wesentlich zu Klima- und Ressourcenschutz bei. Hierbei handelt es sich um legitime Belange, die einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie rechtfertigen können.²²

Zuständigkeit

Um eine bundesweit einheitliche Vorgabe für die Entscheidungspraxis im öffentlichen Bauwesen zu etablieren, müsste der Bundesgesetzgeber tätig werden. Als Kompetenztitel kommen Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht) und Nr. 24 (Luftreinhaltung sowie evtl. Abfallwirtschaft) in Betracht (konkurrierende Gesetzgebung des Bundes).

Zum Bodenrecht (Art. 74 Nr. 18 GG) zählt insbesondere das Bauplanungsrecht sowie sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften

13 Gemäß § 14 Abs. 1 KSG können die Länder – unbeschadet der Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht – eigene Klimaschutzgesetze erlassen bzw. Gesetze, die bereits vor dem Inkrafttreten des KSG erlassen wurden, gelten fort. Zudem lässt § 13 Abs. 1 S. 2 KSG es den Ländern und Gemeinden offen, ein Gebot für die Berücksichtigung der Klimaschutzziele auf Landesebene näher auszugestalten.

14 Ebenfalls in Frage kämen verbindliche Vorgaben im Rahmen von Verwaltungsvorschriften. Die Umsetzung auf Gesetzesebene wäre zwar voraussichtlich langwieriger und ggf. schwieriger, hätte jedoch eine größere Strahlkraft. Zudem ist es gemäß Art. 28 Abs. 2 GG allein dem Gesetzgeber gestattet die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zu beschränken, vgl. Hellermann in: BeckOK GG, Art. 28 GG Rn. 44. Soll die Regelung auch für Kommunen gelten, muss daher der Gesetzgeber tätig werden.

15 Verbindliche Entscheidungskaskaden, mithilfe derer man den Neubau auch im Rahmen des privaten Bauens als ultima ratio etablieren wollte, wären demgegenüber an der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG zu messen. Eine solch weitgehende Einschränkung des Art. 14 GG und konkret der Baufreiheit dürfte nur schwer zu rechtfertigen sein. Zumal die Zulässigkeit eines Neubaus dann auch von dem privaten „Baubedarf“ – also dem Grund für das private Bauen – abhänge.

16 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung (BGBl. S. 1), das zuletzt durch Art. 1 und 2 ÄndG (Art. 104a, 143h) vom 29.09.2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

17 Vgl. auch die Aufzählung örtlicher Angelegenheiten in Art. 83 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern.

18 BVerfGE 138, 1 (18 Rn. 49).

19 Hellermann in: BeckOK GG, Art. 28 GG Rn. 42.

20 Hellermann in: BeckOK GG, Art. 28 GG Rn. 47.

21 BVerfGE 138, 1 (22 Rn. 59); Dreier in: Dreier, GG, Art. 28 GG Rn. 116.

22 Zu den verminderten Rechtfertigungsanforderungen bei der Beschränkung der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden vgl. Hellermann in: BeckOK GG, Art. 28 GG Rn. 48 ff.

ten, die die rechtlichen Beziehungen des Menschen zu Grund und Boden regeln.²³ Davon abzugrenzen ist das Bauordnungsrecht, welches in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt.²⁴ Das Bauordnungsrecht umfasst alle Normen, die die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zum Gegenstand haben sowie solche, die die äußere Gestaltung baulicher Anlagen regeln.²⁵ Die vorgeschlagene Maßnahme könnte daher der Kompetenz der Länder zuzuordnen sein.

Die Hauptzwecke, denen die Etablierung verbindlicher Entscheidungskaskaden dienen sollen, sind jedoch der Klimaschutz und die Ressourcenschonung.²⁶ Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Klimaschutz ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Der Begriff der „Luftreinhaltung“ erfasst den Schutz gegenüber Luftverunreinigungen und damit insbesondere auch Treibhausgasemissionen. Daraus folgt die Kompetenz des Bundes für den Klimaschutz.²⁷ Der Ressourcenschutz ist eine Querschnittsmaterie, für die sich in den Art. 70 ff. GG keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes findet.²⁸ Eine ganze Reihe von Kompetenztiteln enthalten jedoch Anknüpfungspunkte: Neben der soeben erwähnten Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), kommen auch die Abfallwirtschaft (ebenfalls Nr. 24), welche u. a. die Abfallvermeidung umfasst,²⁹ das Bodenrecht (Nr. 18) und der Naturschutz (Nr. 29) in Betracht.³⁰ So ließe sich argumentieren, dass die vorgeschlagene Maßnahme im Schwerpunkt³¹ auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes beruht.

Folgt man dieser Argumentation, würde die Regelung auf Bundesebene auch keinen Eingriff in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für den Bereich des Kommunalrechts (Art. 70 Abs. 1 GG)³² darstellen. Soweit der Bundesgesetzgeber die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG beachtet, steht es ihm offen, von einer ihm zustehenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch zu machen, auch wenn kommunale Belange berührt sind.³³ Zudem stellt die vorgeschlagene Maßnahme keinen Verstoß gegen das sog. Durchgriffsverbot dar. Gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG ist es dem Bundesgesetzgeber verboten, den Kommunen neue Aufgaben zu übertragen.³⁴ Eine Aufgabenübertragung in diesem Sinne liegt aber nicht vor, wenn lediglich „die Art und Weise der Erledigung bereits bestehender Aufgaben“ durch bundesgesetzliche Normen neu bestimmt wird.³⁵ Dies ist hier der Fall. Durch die Priorisierung des Bestandserhalts wird der Aufgabenkreis der Gemeinden weder um zusätzliche Aufgaben erweitert noch verkürzt. Es werden vielmehr Modalitäten für das öffentliche Bauen vorgesehen.

Fazit

Entsprechende Entscheidungskaskaden könnten als eine Erweiterung der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene vorgesehen werden. Insofern bietet sich beispielsweise die Verankerung einer bundeseinheitlichen Regelung im Bundesklimaschutzgesetz an.

23 Vgl. BVerfGE 3, 407 (424) – Baugutachten; BVerfGE 34, 139 (144) = NJW 1973, 505 – Fahrbahndecke; Seiler in: BeckOK GG, Art. 74 GG Rn. 66.

24 BVerfGE 3, 407 (434); BVerfG, Beschluss vom 28. Oktober 1975 – 2 BvL 9/74 –, BVerfGE 40, 261-268, juris, Rn. 20.

25 BVerfG, Beschluss vom 28. Oktober 1975 – 2 BvL 9/74 –, BVerfGE 40, 261-268, juris, Rn. 21.

26 Die Zuordnung zu einem Kompetenztitel richtet sich maßgeblich nach dem Regelungsgegenstand des Gesetzes, dem Normzweck, der Wirkung, den Adressaten und der Staatspraxis, vgl. Voßkuhle/Wischmeyer, JuS 2020, 315 (317).

27 Vgl. Wittreck in: Dreier, GG, Art. 74 GG, Rn. 119; Kment in: Jarass/Piero, GG, Art. 74 GG Rn. 69 m. w. N.

28 Roßnagel/Hentschel, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, S. 287.

29 Vgl. bspw. Wittreck in: Dreier, GG, Art. 74 GG Rn. 118.

30 Roßnagel/Hentschel, Rechtlicher Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, 2017, S. 288.

31 Vgl. auch BVerwG NVwZ 2017, 61 (63 Rn. 25), unter Verweis auf BVerfGE 121, 30 (47).

32 Die Gesetzgebungskompetenz der Länder folgt daraus, dass das Kommunalrecht in dem die Zuständigkeiten des Bundes begründenden Katalog der Art. 73, 74 GG nicht erwähnt ist (Art. 70 Abs. 1 GG), vgl. BVerwG, NVwZ 2017 61 (63 Rn. 26).

33 BVerfGE 56, 298 (310 f.) = NJW 1981, 1659; BVerwG, NVwZ 2017, 61 (63 Rn. 26).

34 Siehe etwa Suerbaum in: BeckOK GG, Art. 84, Rn. 26 ff.

35 BVerwG NVwZ 2017, 61 (64 Rn. 28, Zitat); sowie Suerbaum in: BeckOK GG, Art. 84 GG Rn. 28; Kahl/Schmidtchen, LKV 2011, 439 (442 f.).

1.2. Verpflichtende Abrissgenehmigung für Bestandsgebäude

Maßnahmenvorschlag

Einführung einer verpflichtenden Abrissgenehmigung für Bestandsgebäude in der Musterbauordnung.

Ausgangslage

Nach der Musterbauordnung³⁶ (MBO) ist der Abriss von Bestandsgebäuden genehmigungsfrei: Gemäß § 59 Abs. 1 MBO bedürfen jedoch nur Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von baulichen Anlagen einer Baugenehmigung. Die Beseitigung von Anlagen ist gemäß § 61 Abs. 3 S. 2 MBO lediglich anzeigepflichtig (vgl. § 61 Abs. 3 S. 2 MBO), sofern sie nicht sogar verfahrensfrei ist (§ 61 Abs. 3 S. 1 MBO).³⁷ Das bedeutet, dass die Bauherrin oder der Bauherr die Beseitigung einer baulichen Anlage zwar spätestens einen Monat vor Beginn der Abrissarbeiten bei der Bauaufsichtsbehörde anzeigen muss. Nach Ablauf des Monats kann aber mit dem Vorhaben begonnen werden, ohne dass ein weiteres Tätigwerden der Behörde erforderlich wäre.³⁸ Ist der Abriss nach § 61 Abs. 3 S. 1 MBO verfahrensfrei, so erübrigt sich auch die Anzeige und es sind keinerlei verfahrensmäßigen Anforderungen zu beachten.³⁹

Sanierungen sind unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes sowie kreislaufwirtschaftlichen Gesichtspunkten gegenüber dem Abriss und Neubau in vielerlei Hinsicht zu bevorzugen. Handelt es sich um eine sanierungsfähige Baubsubstanz, so sind Emissionen und Energieaufwand für die Sanierung bei Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus des Gebäudes (insb. unter Einbeziehung der grauen Emissionen für Herstellung, Betrieb und Rückbau) niedriger als diejenigen, die bei Abriss und Neubau entstehen.⁴⁰ Trotzdem werden die Sanierungs-, Weiterbau- und Weiternutzungspotentiale des Gebäudebestandes nicht ausgeschöpft. Dem könnte eine

erweiterte Genehmigungspflicht für Abrissmaßnahmen entgegenwirken, die zur Prüfung auf Sanierungsfähigkeit und zur Rücksicht auf soziale Belange verpflichtet.⁴¹

Rechtliche Prüfung

Durch die Einführung einer verpflichtenden Abriss- oder Beseitigungsgenehmigung ist der Schutzbereich der Eigentums- und Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG betroffen. Art. 14 Abs. 1 GG gewährt der/dem Grundstückseigentümer:in das Recht, ihr oder sein „Grundstück im Rahmen der Gesetze zu bebauen“⁴². Im Umkehrschluss muss daraus aber auch das Recht folgen, eine bestehende Anlage zu beseitigen.

Im Rahmen des Eingriffs in die Eigentumsfreiheit ist zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 Abs. 1 S. 2) und Enteignungen (Art. 14 Abs. 3 GG) zu unterscheiden. Bei der Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes für den Abriss baulicher Anlagen handelt es sich um Ersteres. Von einer Enteignung im verfassungsrechtlichen Sinne kann nur dann die Rede sein, wenn ein (vollständiger oder teilweiser) Entzug konkreter subjektiver Eigentumspositionen im Wege der Güterbeschaffung und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgt.⁴³ Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind demgegenüber generelle und abstrakte Festlegungen von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber, die das Eigentum betreffen.⁴⁴ Die Pflicht vor dem Abriss eines Gebäudes zunächst eine Genehmigung der Bauaufsichtsbehörde einzuholen, zielt aber gerade nicht auf einen hoheitlichen Entzug des Eigentums. Es werden vielmehr Rechte und Pflichten der Eigentümer:innen für die Zukunft festgelegt.⁴⁵ Die strengen Maßgaben des Art. 14 Abs. 3 GG finden daher keine Anwendung.

36 Musterbauordnung (MBO) in der Fassung November 2002, die zuletzt durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 25.09.2020 geändert wurde.

37 Einer Anzeige der Beseitigung baulicher Anlagen bedarf es zudem nicht, wenn die Behörde selbst gemäß § 80 S. 1 MBO deren Beseitigung angeordnet hat, vgl. Weinmann in: BeckOK BauordnungsR Bayern, Art. 57 BayBO Rn. 277.

38 Gemäß § 61 Abs. 3 S. 5 i. V. m. § 72 Abs. 6 Nr. 3, Abs. 8 MBO muss der Bauaufsichtsbehörde vor Beginn der Arbeiten zudem die schriftliche Baubeginnsanzeige vorliegen. Vgl. auch Weinmann in: BeckOK BauordnungsR Bayern, Art. 57 BayBO Rn. 284.

39 Weinmann in: BeckOK BauordnungsR Bayern, Art. 57 BayBO Rn. 9. Aber auch wenn keine Genehmigungsbedürftigkeit besteht, müssen sich die Bauherr:innen selbstverständlich an die Anforderungen des materiellen Rechts halten, vgl. auch § 59 Abs. 2 MBO.

40 Architects for Future Deutschland e.V., Klimaneutrales bzw. klimapositives Bauen: Vorschläge für eine Muster(um)bauordnung, 2021, S. 10.

41 Nach einem Vorschlag der Architects for Future sollte eine Abrissgenehmigung nur erteilt werden, wenn nachgewiesen ist, dass ein Gebäude nicht sanierungsfähig ist oder soziale Belange für einen Abriss sprechen. Dabei solle nur ein Gebäude, dessen Sanierung im Vergleich zu einem Ersatzneubau „in der Lebenszyklusanalyse schlechter abschneidet und Klimaneutralität nicht erreicht werden kann, oder [wenn] in der Lebenszyklusberechnung höhere Kosten entstehen oder bei eingeschränkter Tragfähigkeit auch eine andere Nutzung diese Kriterien nicht erfüllen kann“ als „nicht sanierungsfähig“ gelten, vgl. Architects for Future Deutschland e.V., Klimaneutrales bzw. klimapositives Bauen: Vorschläge für eine Muster(um)bauordnung, 2021, S. 11.

42 BVerfGE 35, 263 (276) (Zitat); 104, 1 (11).

43 BVerfGE 70, 191 (199 f.); 79, 174 (191); 83, 201 (211); auch: Depenheuer/Froese in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14 GG Rn. 207.

44 BVerfGE 52, 1 (27); 58, 137 (144 f.); 58, 300 (330); 72, 66 (76); sowie Depenheuer/Froese in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14 GG Rn. 206.

45 Zur Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmung und Eigentum: Depenheuer/Froese in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14 GG Rn. 208.

Ein gerechtfertigter und daher mit der Verfassung vereinbarer Eingriff in Art. 14 GG liegt insbesondere vor, wenn die Anerkennung des Privateigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG beachtet und die Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht worden sind (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz).⁴⁶ Letzteres bedeutet, dass der mit der Einführung einer Abrissgenehmigung legitim sein und diese zur Verfolgung dieses Zweckes geeignet, erforderlich und angemessen sein muss.

Mit Hilfe der Einführung einer verpflichtenden Abrissgenehmigung soll der sanierungsfähige Gebäudebestand erhalten und durch Abriss und Neubau entstehende CO₂-Emissionen eingespart werden.⁴⁷ Legitimer Zweck der Vorschrift ist es, einen Beitrag zur Erreichung der Ziele des Klimaschutzes bzw. des von Art. 20a GG umfassten Klimaschutzgebots⁴⁸ zu leisten und die Ressourcen zu schonen. Da durch Sanierung oder Umbau gegenüber einem Abriss und einem Neubau graue Energie und damit CO₂-Emissionen eingespart werden,⁴⁹ ist die Einführung einer Abrissgenehmigung auch geeignet, um einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Die aktuell in § 61 Abs. 3 S. 2 MBO vorgesehene Anzeigepflicht stellt ein gegenüber der Genehmigungspflicht milderer Mittel dar. Auch im Rahmen der Anzeigepflicht könnten Bauherr:innen bzw. Eigentümer:innen verpflichtet werden nachzuweisen, dass das fragliche Gebäude nicht sanierungsfähig ist oder soziale Belange für einen Abriss sprechen. Der Bauaufsichtsbehörde bliebe aber dann nur eine relative kurze Frist um ggf. zu reagieren, den Abriss zu untersagen und die Schaffung von Tatsachen zu verhindern. Ebenfalls als milderer Mittel zur Verhinderung der Beseitigung von Bestandsgebäuden und Steigerung der Sanierungsquote kommt eine stärkere Förderung von Sanierungsmaßnahmen im Bestand (vgl. auch Seite 7) in Betracht. Da den Bauherr:innen so weiterhin die freie Wahl zwischen Abriss und Sanierung bleibt, sind bloße Fördermaßnahmen aber nicht gleich wirksam. Die Einführung einer Abrissgenehmigung ist damit erforderlich, um den legitimen Zweck zu erreichen.

Schließlich muss das mit der Regelung verfolgte Ziel des Klimaschutzes in einem angemessenen Verhältnis zu den aus der Einführung einer Genehmigungspflicht für den Abriss von

baulichen Anlagen folgenden Einschränkungen und Belastungen für die Bauherr:innen und Grundstückseigentümer:innen stehen. Das von Art. 20a GG umfasste Klimaschutzgebot hat zwar keinen generellen Vorrang vor anderen Belangen,⁵⁰ ihm kommt jedoch eine erhebliche und mit dem Voranschreiten des Klimawandels wachsende Bedeutung zu.⁵¹ Damit der Belang des Klimaschutzes in der Abwägung gegenüber den schützenswerten Belangen der Eigentümer:innen überwiegt, müssen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Abrissgenehmigung so ausgestaltet sein, dass eine Verweigerung der Genehmigung nur erfolgen kann, wenn dies für die betroffenen Personen wirtschaftlich und sozial zumutbar ist. Um dies zu gewährleisten, bedarf es Härtefall- und Befreiungsregelungen.⁵²

Zuständigkeit

Die Gesetzgebungskompetenz für das Bauordnungsrecht liegt bei den Ländern (vgl. Seite 3). Um auf dem Gebiet des Bauordnungsrechts trotzdem eine möglichst weitgehende Rechtsgleichheit herbeizuführen, verabschiedet die Bauministerkonferenz⁵³ mit der MBO eine Mustervorschrift, die als Grundlage für die Umsetzung in das Landesrecht dient. Die MBO entfaltet keine unmittelbare Rechtswirkung. Jedes Bundesland kann für sich entscheiden, in welchem Umfang es diesem Muster folgt. Viele Landesbauordnungen übernehmen jedoch ganze Abschnitte aus der MBO und weichen lediglich in Detailfragen ab. Die aktuelle Version der MBO stammt aus dem Jahr 2002 und wurde zuletzt 2020 überarbeitet.⁵⁴

Fazit

Eine verpflichtende Abrissgenehmigung wäre rechtlich grundsätzlich umsetzbar, würde aber für die Länder sowie für Bauherr:innen einen deutlich größeren Verwaltungsaufwand bedeuten. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Abrissgenehmigung müssten so ausgestaltet sein, dass der Abriss in Härte- und Ausnahmefällen trotz einer Sanierungsfähigkeit des fraglichen Gebäudes genehmigt werden muss.

46 BVerfG, Beschl. v. 14.1.2010, 1 BvR 1627/09; BVerfG, Beschl. v. 18.2.2009, 1 BvR 3076/08.

47 Vgl. WWF, Hintergrundpapier, 2022, S. 7; sowie Arup, 2020, Transform & Reuse: Low Carbon Futures for Existing Buildings.

48 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Ls. 2, Rn. 198.

49 Vgl. WWF, Hintergrundpapier, 2022, S. 7; sowie Arup, 2020, Transform & Reuse: Low Carbon Futures for Existing Buildings.

50 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Ls. 2 lit. a, Rn. 198.

51 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Ls. 2 lit. a, Rn. 198.

52 Das ist wohl, was im Vorschlag der Architects for Future unter „sozialen Belangen“ verstanden wird.

53 Die Bauministerkonferenz ist ein Gremium, in dem die Fachminister:innen der Bundesländer sowie die oder der für das Bauwesen zuständige Bundesminister:in – aktuell die Bundesministerin für Wohnen Stadtentwicklung und Bauwesen Klara Geywitz (SPD) – zusammenkommen, vgl. Internetpräsenz der Bauministerkonferenz, abrufbar unter: <https://www.bauministerkonferenz.de/verzeichnis.aspx?id=762&o=7590762> (zuletzt aufgerufen am 08.06.2022).

54 Abrufbar auf der Internetseite der Bauministerkonferenz: <https://www.bauministerkonferenz.de/verzeichnis.aspx?id=991&o=75909860991> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

1.3. Erhöhung der Sanierungsquote

Maßnahmenvorschlag

Erhöhung der Sanierungsquote; insbesondere durch die Förderung von Dachausbauten, Sanierung leerstehender Gebäude, Umbauten und serieller Sanierung.

Ausgangslage

Um das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen, müssen auch Gebäude durch Sanierung energieeffizienter werden. Bis 2030 müssen laut Bundesregierung die Treibhausgasemissionen im Gebäudesektor im Vergleich zu 1990 um mehr als zwei Drittel sinken. Dennoch beträgt die Sanierungsquote derzeit nur rund 1 Prozent jährlich.⁵⁵ Dabei ist das Klimaschutz- und Energieeinsparpotenzial im Gebäudebestand groß. Um die im KSG festgeschriebenen Emissionsminderungsziele zu erreichen (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. Anlage 2 KSG für die zulässige Jahresemissionsmenge für Gebäude), sind u. a. schnellere und wirksamere Maßnahmen und die Schaffung zusätzlicher Anlässe zur Sanierung notwendig.

Teilweise enthält das Ordnungsrecht Sanierungspflichten wie z. B. die sog. Nachrüstungspflicht gemäß § 47 Abs. 1 des Gebäudeenergiegesetzes⁵⁶ (GEG). Danach kann einen Eigentümer unter bestimmten Voraussetzungen eine Pflicht zur Nachrüstung der Wärmedämmung an der obersten Geschossdecke des Gebäudes treffen. Der aktuelle Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) für die Änderung des GEG enthält keine weitergehenden Vorschläge für eine Sanierungspflicht. Daneben werden über § 89 Nr. 4 GEG finanzielle Sanierungsanreize durch Fördermittel für die Sanierung von Bestandsbauten nach Maßgabe des Bundeshaushaltes gesetzt.

Weitere finanzielle Anreize ergeben sich auch aus § 35c des Einkommenssteuergesetzes⁵⁷ (EstG) durch Steuerermäßigungen für energetische Maßnahmen bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden.⁵⁸ Möglicherweise können zudem Vermie-

ter Maßnahmen wie die Erneuerung bzw. Instandhaltung von Fenstern, Dächern, Heizungen und Fassaden als „Erhaltungsaufwand“ von der Steuer absetzen. Erhaltungsaufwendungen stellen, wenn sie durch eine Einkunftsart veranlasst sind, sofort abzugsfähige Werbungskosten nach § 9 Abs. 1 S. 1 EStG oder Betriebsausgaben nach § 4 Abs. 4 EstG dar. Nach R 21.1 Abs. 1 S. 1 der Einkommensteuer-Richtlinien 2012⁵⁹ sind Aufwendungen für die Erneuerung von bereits vorhandenen Teilen, Einrichtungen oder Anlagen regelmäßig Erhaltungsaufwand. Dazu gehören alle Pflege-, Wartungs-, Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen, die dazu dienen, die Verwendungs- und Nutzungsmöglichkeiten des Wirtschaftsgutes zu erhalten und wiederherzustellen. Das gilt auch dann, wenn Bestandteile durch zeitgemäße neue Teile ersetzt werden. Es darf sich jedoch nicht um Aufwendungen handeln, die zu einer Substanzmehrung oder zu einer über den ursprünglichen Zustand hinausgehenden wesentlichen Verbesserung führen.⁶⁰

Eine wesentliche Verbesserung liegt dabei erst dann vor, wenn der Gebrauchswert des Wirtschaftsgutes deutlich erhöht wird. Die Instandsetzungs- und Modernisierungsaufwendungen müssen also über eine zeitgemäße Erneuerung hinausgehen.⁶¹ Für Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen an Gebäuden hat der Bundesfinanzhof (BFH) seine Rechtsprechung zum Begriff der „wesentlichen Verbesserung“ präzisiert.⁶² Danach können Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen, die für sich allein noch als Erhaltungsaufwendungen zu beurteilen wären, in ihrer Gesamtheit zu einer wesentlichen Verbesserung nach § 255 Abs. 2 S. 1 HGB führen, wenn das Nutzungspotential des Gebäudes deutlich erhöht wird. Dies ist unter weiteren spezifischen Voraussetzungen der Fall.⁶³ Ob die Kosten für die Erneuerung bzw. Instandhaltung von Fenstern, Dächern, Heizungen und Fassaden somit als Erhaltungsaufwand sofort abzugsfähige Werbungskosten darstellen, hängt mit hin vom Umfang der Maßnahmen ab und muss im konkreten Einzelfall entschieden werden. Wenn die Maßnahme als Erhaltungsaufwand gilt, schafft sie somit einen Anreiz für entsprechende Sanierungsmaßnahmen.

55 Vgl. Bundesbaublatt: Sanierungsquote muss steigen: Verbände fordern langfristig angelegte Anreize im Gebäudesektor, 2021, abrufbar unter: https://www.bundesbaublatt.de/news/sanierungsquote-muss-steigen-verbaende-fordern-langfristig-angelegte-anreize-im-gebaeudesektor_3706318.html (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

56 Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG) vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728).

57 Einkommenssteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, ber. I 2009 S. 3862), das zuletzt durch Art. 11 Gesetz zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze vom 23.05.2022 (BGBl. I S. 760) geändert wurde.

58 Kahl/Gärditz, Umweltrecht, § 4 Rn. 72.

59 Einkommensteuer-Richtlinien 2012 (EStR 2012), Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Anwendung des Einkommensteuerrechts vom 16.12.2005 (BStBl. I Sondernummer 1) in der Fassung der EStÄR 2012 v. 25.3.2013 (BStBl. I S. 276).

60 Golombek in: Beck'sches Steuer- und Bilanzrechtslexikon, Erhaltungsaufwand Rn. 1.

61 Golombek in: Beck'sches Steuer- und Bilanzrechtslexikon, Erhaltungsaufwand Rn. 6.

62 BFH 12.9.2001 – IX R 39/97, BStBl. II 2003, 569; BFH 22.9.2009 – IX R 21/08, BFH/NV 2010, 846.

63 Vgl. die Aufzählung bei Golombek in: Beck'sches Steuer- und Bilanzrechtslexikon, Erhaltungsaufwand Rn. 6.

Daneben wird auf EU-Ebene gerade die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden⁶⁴ (EU-Gebäuderichtlinie)⁶⁵ überarbeitet, die u. a. Mindeststandards für bestehende Gebäude vorsieht. Je nach Ausgestaltung der finalen Mindeststandards könnte die Richtlinie im Rahmen der Umsetzung in das nationale Recht so ggf. zu Sanierungspflichten für Eigentümer:innen von Bestandsgebäuden führen. Der Entwurf der EU-Gebäuderichtlinie sieht vor, dass die sog. „worst-performing buildings“, d. h. die 15 Prozent der Gebäude mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz des jeweiligen nationalen Gebäudestandards (Energieeffizienzklasse G), so saniert werden müssen, dass sie höhere Energieeffizienzklassen erreichen. Wohngebäude müssen nach dem Entwurf der EU-Gebäuderichtlinie bis 2030 mindestens auf Energieeffizienzklasse F und bis 2033 mindestens auf Energieeffizienzklasse E saniert werden. Bei öffentlichen Gebäuden und Nichtwohngebäuden muss bereits bis 2027 Energieeffizienzklasse F und bis spätestens 2030 Energieeffizienzklasse E erreicht werden.⁶⁶

Neben gesetzlichen Regelungen von Sanierungspflichten wird eine Sanierung hauptsächlich durch Förderprogramme und finanzielle Zuschüsse gefördert. So existiert auf Bundesebene seit 2021 ein BMWK-(ehemals BMWi) Programm zur „Förderung der Seriellen Sanierung“. Das Programm setzt bei der Entwicklung und Erprobung neuartiger Verfahren und der Herstellung entsprechender Komponenten und damit bereits im Vorfeld der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) an.⁶⁷ Die BEG⁶⁸ unterstützt bei der Sanierung von Gebäuden, die dauerhaft Energiekosten einsparen und so einen Beitrag zum Klimaschutz leisten.⁶⁹ Die Ampelkoalition hat sich im Koalitionsvertrag zum Ziel gesetzt, das Förderprogramm für serielles Sanieren fortzu-

führen und innerhalb des BEG auszuweiten.⁷⁰ Im Rahmen des Klimaschutzsofortprogramms 2022 will die Bundesregierung zudem zusätzliche Fördermittel für den Klimaschutz bereitstellen. Davon soll über die Hälfte in die energetische Gebäudesanierung fließen.

Zudem kann mittelbar ein finanzieller Anreiz zur Sanierung durch die Aufnahme des Gebäudesektors in den Emissionshandel geschaffen werden. Seit 2005 verfügt die EU über ein Cap-and-Trade-System zur Reduktion von Treibhausgasemissionen (Emissions Trading Scheme/ ETS bzw. ETS 1). Dabei sind Emissionen, die innerhalb der Gebäude selbst entstehen – durch die Bereitstellung von Warmwasser und Beheizung – zum Großteil nicht vom ETS 1 erfasst. Etwas anderes gilt nur dann, wenn Strom zur Wärmeerzeugung eingesetzt wird. Fernwärme hingegen fällt unter den Geltungsbereich des ETS 1.⁷¹ Im Rahmen des im Juli 2021 vorgestellten EU-Maßnahmenpakets „Fit for 55“ legte die Kommission einen Änderungsentwurf für die ETS-Richtlinie 2003/87/EG⁷² vor:⁷³ Unter anderem sieht der Änderungsentwurf die Einführung eines separaten ETS 2 für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr vor. Wie schon beim ETS 1 soll es ein Cap geben, das mit der Zeit verschärft wird. Über dieses Cap soll in den Sektoren Gebäude und Verkehr bis zum Jahr 2030 eine Emissionsminderung von 43 Prozent im Vergleich zum Jahr 2005 erreicht werden. Im Gebäudesektor zielt die Etablierung eines Emissionshandelssystems u. a. darauf ab, sauberere Heizstoffe auf den Markt zu bringen, die Amortisationszeiten für Renovierungsinvestitionen zu verkürzen und den Brennstoffwechsel bei der Wärme- und Kälteversorgung von Bestandsgebäuden zu beschleunigen.⁷⁴ Die Regelungen zum geplanten ETS 2 finden sich in Kapitel IVa in den Art. 30 a ff.

64 Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (ABl. L 153 S. 13, ber. ABl. L 155 S. 61), Celex-Nr. 3 2010 L 0031, die zuletzt durch Art. 53 VO (EU) 2018/1999 vom 11.12.2018 (ABl. L 328 S. 1) geändert wurde.

65 Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0802&qid=16418027%2063889> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

66 Vgl. Art. 8 und 9 des Entwurfs der EU-Gebäuderichtlinie.

67 Vgl. BMWK, Beschleunigte energetische Sanierung, 2021.

68 Die BEG ist in drei Teilprogramme aufgeteilt: BEG für Wohngebäude, Nichtwohngebäude und Einzelmaßnahmen.

69 Vgl. die Website des BAFA für einen Überblick über das Förderprogramm, abrufbar unter: https://www.bafa.de/DE/Energie/Effiziente_Gebaeude/Foerderung/foerderung_im_ueberblick/foerderung_im_ueberblick_node.html (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

70 Vgl. Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 91.

71 Rath/Ekardt, KlimR 2022, 138.

72 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

73 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A550%3AFIN> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022); siehe auch Reaktion des Europäischen Parlaments: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0551> (zuletzt aufgerufen am 08.06.2022).

74 Rath/Ekardt, KlimR 2022, 138 (139).

des Richtlinienentwurfs.⁷⁵ Durch diese Änderung kann ebenfalls ein Anreiz zur Gebäudesanierung geschaffen werden, da aufgrund der steigenden CO₂ Preise eine Sanierung auf Dauer günstiger und damit vorteilhafter sein kann.

Rechtliche Prüfung

Eine Erhöhung der Sanierungsquote könnte durch verschiedene Instrumente erreicht werden. Denkbar wäre zunächst die Anpassung des GEG: Zum einen könnte der Anwendungsbereich der Nachrüstspflicht des § 47 Abs. 1 GEG ausgeweitet und die Ausnahme nach § 47 Abs. 4 GEG eingeschränkt werden, sodass mehr Eigentümer:innen von der Pflicht erfasst würden. Auch eine Ausweitung des Betriebsverbots fossilbetriebener Heizkessel in § 72 GEG würde sich positiv auf die Sanierungsrate auswirken, da diese Heizkessel dann durch moderne, effiziente Anlagen ausgetauscht werden müssten.⁷⁶ Zum anderen könnten Mindesteffizienzstandards in das GEG aufgenommen werden, um so die Sanierung besonders energieineffizienter Gebäude zu beschleunigen. Dabei werden sich solche Mindesteffizienzstandards an EU-Recht zu orientieren haben. Im Entwurf der neuen EU-Gebäuderichtlinie sieht die EU-Kommission die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Durchsetzung von Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz der Gebäude vor (s.o. unter Punkt b.). Dabei soll bis spätestens 2030 kein Gebäude mehr der schlechtesten Effizienzklasse angehören. Auch aus den Ökodesign-Verordnungen, in denen die Mindesteffizienz von Zentralheizungen geregelt wird, ergibt sich mittelbar die Begrenzung der CO₂-Emissionen und somit ebenfalls ein weiteres Instrument, um die Energieeffizienz von Gebäuden und somit die Sanierungsrate zu verbessern.

Eine gesetzlich etablierte Sanierungspflicht für bestimmte Gebäude würde einen Eingriff in die Rechte der Eigentümer:innen aus Art. 14 Abs. 1 GG darstellen. Ein solcher Eingriff wäre jedoch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gerechtfertigt. Mit Hilfe der Einführung einer Sanierungspflicht für besonders energieineffiziente Gebäude soll die Energieeffizienz des Gebäudebestands verbessert und dadurch Energie sowie klimaschädliche CO₂-Emissionen eingespart werden. Eine solche Sanierungspflicht wäre also geeignet, einen Beitrag zur Errei-

chung der Klimaschutzziele und des in Art. 20a GG enthaltenen Klimaschutzgebots zu leisten. Zudem kommen Sanierungen regelmäßig den betroffenen Grundstücken und damit den Eigentümer:innen durch Bodenwertsteigerungen zugute.⁷⁷ Sanierungsmaßnahmen stellen also nicht nur eine reine Belastung dar, sondern können auch zu Wertsteigerungen führen.

Daneben kommt ein Policy Mix aus finanziellen Anreizen, Sanierungsfahrplänen und sichergestellter Förderung nach dem Motto „Fordern, Fördern, Informieren“ in Betracht, um Sanierungsaktivitäten zu initiieren und so die Sanierungsquote zu erhöhen.⁷⁸ So schlägt das Umweltbundesamt (UBA) u. a. die Einführung einer gebäudebezogenen Klimaabgabe vor, um Gebäudeeigentümer:innen einen direkten Anreiz für die Durchführung energetischer Sanierungsmaßnahmen zu geben.⁷⁹ Die gebäudebezogene Klimaabgabe könnte wiederum zur Finanzierung von Förderprogrammen für Sanierungsmaßnahmen wie der BEG genutzt werden. Auch eine CO₂-Bepreisung von Heizstoffen könnte Anreize für Sanierungsmaßnahmen setzen.⁸⁰ Hinsichtlich der bereits durch ein Bundesförderprogramm geförderten Seriellen Sanierung⁸¹ käme eine Ausweitung der Förderung durch eine Aufstockung der Mittel in Betracht.

Die Sanierung leerstehender Gebäude kann ebenfalls durch öffentliche Förderung beschleunigt werden. So fördert der Freistaat Bayern im Rahmen des Bayerischen Städtebauförderungsprogramms die Initiative „Leerstand nutzen – Lebensraum schaffen“ und unterstützt Gemeinden bei der Sanierung leerstehender Gebäude mit hohen Fördersätzen von bis zu 90 Prozent.⁸² Denkbar wäre die Etablierung ähnlicher Förderprogramme auch in anderen Bundesländern.

Eine Vereinfachung von Antragsverfahren durch Entbürokratisierung und Beschleunigung könnte ebenfalls zur Erhöhung der Sanierungsquote beitragen. Planungssicherheit ist für Antragsteller:innen von großer Bedeutung, weshalb (unvorhersehbare) Förderstopps vermieden werden sollten. Auch die Förderung von innovativen Forschungsprogrammen wie z. B. „Zukunft Bau“, in dessen Rahmen serielles und modulares Bauen und Sanieren z. B. nach dem niederländischen Energiesprung-Prinzip⁸³ weiterentwickelt und bauplanungs- und bau-

75 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A550%3AFIN> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

76 BT-Drs. 19/16716, S. 145.

77 Kment in: Jarass/Kment, BauGB, § 136 BauGB Rn. 2.

78 Vgl. UBA, 13 Thesen für einen treibhausgasneutralen Gebäudebestand, 2020, S. 25.

79 Vgl. UBA, 13 Thesen für einen treibhausgasneutralen Gebäudebestand, 2020, S. 26.

80 Vgl. UBA, 13 Thesen für einen treibhausgasneutralen Gebäudebestand, 2020, S. 23, 26.

81 Vgl. BMWK, Beschleunigte energetische Sanierung, 2021.

82 Vgl. Pressemitteilung des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr vom 8.4.2022, abrufbar unter: <https://www.stmb.bayern.de/med/pressemitteilungen/pressearchiv/2022/67/index.php#:~:text=Mit%20der%20Sanierung%20eines%20geeigneten%20leerstehenden%20Geb%C3%A4udes%20werden,Zusammen%20halt%20und%20die%20Integration%20vor%20Ort%20gest%C3%A4rkt%20werden> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

83 „Energiesprung“ ist Niederländisch für „Energiesprung“. Das Energiesprung-Prinzip hilft bei serieller Sanierung mittels künstlicher Intelligenz.

ordnungsrechtliche Hürden identifiziert und beseitigt werden sollen, könnten zur Erhöhung der Sanierungsquote beitragen.

Zuständigkeit

Für eine Anpassung des GEG ist gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 24 GG der Bund zuständig. Der Kompetenztitel des Rechts der Energiewirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) umfasst auch solche Maßnahmen, die – wie das GEG – auf die Energieeinsparung gerichtet sind.⁸⁴ Das GEG dient dem Zweck eines möglichst sparsamen Einsatzes von Energie in Gebäuden einschließlich einer zunehmenden Nutzung erneuerbarer Energien zur Erzeugung von Wärme, Kälte und Strom für den Gebäudebetrieb (vgl. § 1 Abs. 1 GEG). Eine bundeseinheitliche Regelung ist im Interesse der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich (Art. 72 Abs. 2 GG). Denn die separate Regelung der Anforderungen an die Nutzung erneuerbarer Energien im Gebäudesektor durch die einzelnen Bundesländer würde sich nachteilig auf die Planungssicherheit von Bauherr:innen sowie die Immobilien- und Bauwirtschaft auswirken. Bundeseinheitliche Standards gewährleisten insoweit abschließende rechtli-

che Rahmenbedingungen. Zudem fallen die Bestimmungen des GEG auch in den Bereich der Luftreinhaltung, der nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG auch den Klimaschutz und damit Maßnahmen der Energieeinsparung miteinschließt.⁸⁵

Die Aufstockung bzw. Etablierung von Förderprogrammen richtet sich nach dem Haushaltsrecht des Bundes bzw. im Falle eines Landesförderprogramms nach dem Haushaltsrecht des jeweiligen Bundeslandes. Die Zuständigkeit für die BEG liegt gemäß der Bundeshaushaltsordnung beim Bund; zuständig ist insoweit das BMWK.

Fazit

Eine Erhöhung der Sanierungsquote könnte durch die Kombination verschiedener Instrumente erreicht werden. Dabei kommt für die Umsetzung sowohl die Anpassung des GEG im Hinblick auf die Nachrüstungspflicht des § 47 Abs. 1 GEG und des Betriebsverbots fossil betriebener Heizkessel als auch ein Policy Mix aus finanziellen Anreizen, Sanierungsfahrplänen und sichergestellter Förderung in Betracht.

84 Kment in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 GG Rn. 25.

85 Kment in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 GG Rn. 69.

1.4. Rückbauoffensive von fossilen Heizsystemen

Maßnahmenvorschlag

Einleitung einer umgehenden Rückbauoffensive von fossilen Heizsystemen unter Circular-Economy-Aspekten sowie Start eines beschleunigten Roll-outs von Wärmepumpen mit Sanierungen.

Ausgangslage

Der Einbau und der Betrieb fossiler Heizungen, insbesondere Kohle und Öl, ist bisher erst teilweise gesetzlich beschränkt. § 72 Abs. 1-3 GEG regelt zwar ein an die Eigentümer:innen von Gebäuden gerichtetes Betriebsverbot für Heizkessel sowie ein Einbauverbot für monovalente Ölkessel ab 2026, enthält aber zeitliche Einschränkungen sowie zahlreiche Ausnahmen. Insbesondere werden Niedertemperaturkessel nach § 72 Abs. 3 Nr. 1 GEG von dem Betriebsverbot ausgenommen. 2019 lag der Anteil von Niedertemperaturkesseln in deutschen Wohngebäuden bei 42,2 Prozent.⁸⁶ Das Betriebsverbot des § 72 Abs. 1 und 2 GEG gilt grundsätzlich für Wohn- und Nichtwohngebäuden, da § 72 GEG nicht zwischen den beiden Gebäudetypen unterscheidet. Bei Wohngebäuden mit nicht mehr als zwei Wohnungen gilt jedoch die Ausnahme des § 73 GEG, wobei ungefähr 14,8 Millionen der ca. 20 Millionen Gebäude in Deutschland Ein- und Zweifamilienhäuser sind.⁸⁷ Bei solchen Gebäuden ist – sofern die/der ehemalige Eigentümer:in eine Wohnungen am 1.2.2002 selbst bewohnt hat – das Betriebsverbot nach § 72 Abs. 1 und 2 GEG erst im Falle eines Eigentümerwechsels nach dem 1.2.2002 von der/ dem neuen Eigentümer:in zu erfüllen.⁸⁸ Zudem ergibt sich aus § 72 Abs. 1 und 2 GEG nicht zwingend eine Austauschpflicht, da nur der Betrieb des Heizkessels untersagt wird. Die Eigentümer:innen können dabei selbst entscheiden, inwiefern sie diesen ersetzen.⁸⁹

Der Koalitionsvertrag der Ampelkoalition sieht eine Änderung des GEG im Heizungsbereich vor. So soll zum 1.1.2025 „jede neu eingebaute Heizung auf der Basis von 65 Prozent erneuerbarer Energien betrieben werden“.⁹⁰ In der Sitzung des Koalitionsausschusses vom 23.3.2022 wurde der geplante Zeitpunkt zwar auf den 1.1.2024 vorgezogen, jedoch mit dem Zusatz „möglichst

jede neu eingebaute Heizung“ (Hervorhebung nur hier) gleichzeitig eingeschränkt.⁹¹ Das Baden-Württembergische Erneuerbare-Wärme-Gesetz⁹² (EWärmeG) schreibt bereits seit 2015 in § 4 Abs. 1 den Einsatz erneuerbarer Energien auch für Bestandsgebäude vor, wenn eine Heizanlage ausgetauscht oder nachträglich eingebaut wird. Danach müssen mindestens 15 Prozent des jährlichen Wärmeenergiebedarfs durch erneuerbare Energien gedeckt oder der Wärmeenergiebedarf um mindestens 15 Prozent reduziert werden.

Daneben beschloss der Koalitionsausschuss, den Rahmen dafür zu schaffen, „dass Eigentümerinnen und Eigentümer von Immobilien ihre über 20 Jahre alten Heizungsanlagen austauschen“ sowie eine diesbezügliche Optimierung des Gaskessel-austauschprogramms in der BEG.⁹³ Auch der Start einer großen Wärmepumpen-Offensive bei Industrie, Handwerk und Privathaushalten wurde beschlossen.⁹⁴

Die BEG für Einzelmaßnahmen (BEG EM) fördert gemäß Nr. 5.3 Anlagen zur Wärmeerzeugung. Dabei gibt es derzeit u. a. gemäß Nr. 5.3 lit. a) Austauschprämien⁹⁵ für Ölheizungen sowie gemäß Nr. 5.3 lit. f) eine Förderung für die Errichtung sowie die Nachrüstung von effizienten Wärmepumpen. Förderfähig sind die genannten Maßnahmen dabei nur bei Gebäuden, die nach Umsetzung aller Maßnahmen unter den Anwendungsbereich des GEG fallen (vgl. Nr. 8.6.1 BEG EM).

Rechtliche Prüfung

Um das von der Ampelkoalition beschlossene Austauschprogramm für Gasheizungen sowie die Wärmepumpen-Offensive umzusetzen, müsste die BEG, insbesondere die BEG für Einzelmaßnahmen, überarbeitet und entsprechend angepasst werden. Dabei könnte die bereits integrierte Förderung der Nachrüstung effizienter Wärmepumpen im Rahmen der Umsetzung des Maßnahmenvorschlags ausgeweitet werden.

Eine Änderung des BEG muss mit dem EU-Beihilferecht vereinbar sein. Nach Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeits-

86 Vgl. BDEW, Wie heizt Deutschland 2019? – BDEW-Studie zum Heizungsmarkt, 2020, S. 13.

87 Vgl. DUH, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des GEG, 2019, S. 6.

88 Dies gilt jedoch nur, sofern die/der ehemalige Eigentümer:in eine von den Wohnungen am 1.2.2002 selbst bewohnt hat.

89 Scholtka/Hänsel in: Säcker/Ludwigs, Berliner Kommentar zum Energierecht, § 72 EEG Rn. 5.

90 Vgl. Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 90.

91 Vgl. BMWK, Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. März 2022, Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten, S. 3.

92 Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg (Erneuerbare-Wärme-Gesetz - EWärmeG) vom 17. März 2015.

93 Vgl. BMWK, Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. März 2022, Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten, S. 3 f.

94 Vgl. BMWK, Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. März 2022, Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten, S. 3 f.

95 Die Höhe der Austauschprämie beträgt je nach Art der ausgetauschten Anlage zwischen 40 und 55 % der förderfähigen Investitionskosten.

weise der Europäischen Union⁹⁶ (AEUV) „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen.“ Bei Austauschprämien für fossile Heizungen fehlt es mangels einer wirtschaftlichen Betätigung häufig bereits an Zuwendungen an ein Unternehmen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Zuwendungen an private Haushalte oder öffentliche Stellen für die Renovierung von Gebäuden, die nicht wirtschaftlich genutzt werden, gewährt werden.⁹⁷ Zudem ist bei einer Austauschprämie für fossile Heizungen häufig keine Selektivität, also keine Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige, gegeben. Laut der Kommission fehlt es bei Fördermaßnahmen für die Energieeffizienz von Gebäuden an der Selektivität, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind: (1) jeder:r Gebäudeeigentümer:in oder Mieter:in kann die Regelung in Anspruch nehmen, (2) die Bedingungen für die Förderung sind offen, transparent, objektiv und nicht diskriminierend und stehen in Zusammenhang mit der Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden, (3) die Förderfähigkeit basiert auf den gleichen Bedingungen für alle potenziellen Begünstigten, (4) die Förderung wird nicht von der Verwendung einer bestimmten Technologie, von Produkten oder Dienstleistungen bestimmter Unternehmen oder einheimischer Produkte/Dienstleistungen abhängig gemacht, und (5) die für die Regelung bereitgestellten Mittel sind so bemessen, dass die Regelung offen ist und die Förderung für alle zugänglich ist.⁹⁸ Ausgehend von diesen Maßgaben hat die Kommission die gesamte BEG als beihilfefrei eingestuft.⁹⁹

Soll das im Beschluss des Koalitionsausschusses vorgesehene Ziel erreicht werden, und künftig möglichst jede neu eingebaute Heizungen auf der Basis von 65 Prozent erneuerbarer Energien betrieben werden, so bedarf es auch einer Anpassung des GEG. Um das Ziel von 65 Prozent umzusetzen wäre vor allem der Einbau von Wärmepumpen und der Anschluss der Gebäude an Wärmenetze nötig, so dass die Änderung des GEG insofern auch gleichzeitig die Wärmepumpen-Offensive unterstützen würde. Das von der Ampelkoalition festgelegte Ziel von 65 Prozent geht jedoch nicht weit genug. Vielmehr sollte das GEG zusätzlich zum Verbot des Einbaus von Ölheizungen in § 72 Abs. 4 GEG sowohl die Verbote des § 72 Abs. 1-3 GEG verschärfen als auch einen Ausstiegsfahrplan aus Erdgasheizungen normieren.¹⁰⁰ Solche Maßnahmen wären trotz des Eingriffs in

die Rechte der Eigentümer:innen und Bauherr:innen im Lichte eines effizienten Klimaschutzes verhältnismäßig.

Für die Umsetzung einer Rückbauoffensive von fossilen Heizsystemen sollten konkrete Anforderungen an den Rückbau unter Circular-Economy-Aspekten festgelegt werden. Diese könnten zum einen in einem neuen Gesetz verankert werden. Als Orientierung für ein solches Gesetz kann das Verpackungsgesetz dienen. Dieses regelt das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen. Zum anderen ist die Festlegung der Anforderungen an den Rückbau in einer Rechtsverordnung denkbar: Nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 KrWG kann die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise gemäß § 68 KrWG mit Zustimmung des Bundesrates für bestimmte Abfallarten auf Grund der in § 6 Abs. 2 S. 2 und 3 KrWG festgelegten Kriterien die Anforderungen an die Hochwertigkeit der Verwertung bestimmen.

Zuständigkeit

Für die Änderung des GEG ist gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 24 GG der Bund zuständig (vgl. oben 1.3.d). Auch für die Anpassung der BEG liegt die Kompetenz beim Bund (vgl. ebenfalls Seite 10). Der Bund hat gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz für die Abfallwirtschaft, worunter ein Gesetz, das die Anforderungen an den Rückbau von fossilen Heizungen regelt, fällt. Für den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 KrWG ist die Bundesregierung zuständig.

Fazit

Eine Rückbauoffensive von fossilen Heizungssystemen sowie eine Wärmepumpen-Offensive sind auf Bundesebene umsetzbar. Dazu bedarf es Änderungen im BEG sowie im GEG. Es sollten neben den von der Ampelkoalition geplanten Änderungen zudem Verschärfungen in § 72 GEG erfolgen und ein Ausstiegsfahrplan aus Erdgasheizungen im GEG normiert werden. Die Anforderungen an den Rückbau unter Circular-Economy-Aspekten könnten in einem neuen Gesetz oder in einer Rechtsverordnung nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 KrWG verankert werden, wobei eine Rechtsverordnung aufgrund der einfacheren Umsetzbarkeit vorzugswürdig ist.

96 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013.

97 Europäische Kommission, Recovery and resilience facility – state aid – guiding template: Energy efficiency in buildings, Rn. 14 f.

98 Europäische Kommission, Recovery and resilience facility – state aid – guiding template: Energy efficiency in buildings, Rn. 23.

99 BMWK, FAQ, abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/FAQ/BEG/faq-beg-68.html> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

100 Vgl. Ariadne-Hintergrund, Maßnahmen und Instrumente für eine ambitionierte, klimafreundliche und sozialverträgliche Wärmewende im Gebäudesektor, Teil 2: Instrumentensteckbriefe für den Gebäudesektor, 2021, S. 25 ff.

2. Eine zirkuläre Konzeption des Neubaus von Beginn an

2.1. Lebenszyklus-Betrachtung durch verpflichtende Ökobilanzierungen

Maßnahmenvorschlag

Umstellung des GEG von einer reinen Nutzungsphasen-Betrachtung hin zu einer Lebenszyklus-Betrachtung durch verpflichtende Ökobilanzierungen nach DIN EN ISO 14040 ff., DIN EN 15804 und 15978.

Ausgangslage

Gemäß § 10 Abs. 1 GEG sind Neubauten als Niedrigstenergiegebäude nach Maßgabe des § 10 Abs. 2 GEG zu errichten. Niedrigstenergiegebäude sind Gebäude, die eine sehr gute Gesamtenergieeffizienz aufweisen und deren Energiebedarf sehr gering ist und, soweit möglich, zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen gedeckt werden soll (§ 3 Abs. 1 Nr. 25 GEG). § 10 Abs. 2 Nr. 1 und 2 GEG legen fest, dass der jährliche Primärenergiebedarf sowie der Transmissionswärmeverlust für neu zu errichtende Niedrigstenergiegebäude bestimmte Höchstwerte nicht überschreiten dürfen. Zudem muss der verbleibende Energiebedarf zumindest anteilig durch die Nutzung erneuerbarer Energien gedeckt werden (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 GEG).¹⁰¹ Für Nichtwohngebäude gelten gemäß §§ 18 und 19 GEG geringere Anforderungen als für Wohngebäude.

Das GEG setzt bestimmte Werte für den Jahres-Primärenergiebedarf sowie den Wärmeverlust der Gebäudehülle fest, die Neubauten einhalten müssen. In der derzeit gültigen Fassung des GEG wird damit nur eine Betrachtung des Energieverbrauchs in der Nutzungsphase, nicht des gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes vorgenommen. Die sog. graue Energie des Gebäudes findet bisher keine Berücksichtigung. § 7 Abs. 5 GEG bestimmt, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie¹⁰² und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat¹⁰³ dem Deutschen Bundestag bis 31.12.2022 gemeinsam einen Bericht über die Ergebnisse von Forschungsprojekten zu Methodiken zur ökobilanziellen Bewertung von Wohn- und Nichtwohngebäuden und damit der Berücksichtigung von grauer Energie

vorlegen sollen. Der Gesetzgeber erwog also bereits bei Erlass des GEG die künftige Einführung einer ökobilanziellen Bewertung.

Im Koalitionsvertrag 2021 hat die Ampelkoalition zum Klimaschutz im Gebäudebereich ihre Ambition aufgenommen, „die Grundlagen [zu] schaffen, den Einsatz grauer Energie sowie die Lebenszykluskosten verstärkt betrachten zu können.“¹⁰⁴ Der Referentenentwurf des BMWK für die Änderung des GEG sieht ab 2023 die Einführung des KfW-55-Standards und ab 2025 des KfW-40-Standards vor.¹⁰⁵ In Vorbereitung auf die Einführung des KfW-40-Standards sieht der Referentenentwurf auch die Umstellung der Anforderungssystematik vor, wobei künftig insbesondere auch die eingesparte Tonne CO₂ berücksichtigt werden soll.¹⁰⁶ Die Einführung einer umfassenderen Lebenszyklus-Betrachtung, die alle Umweltaspekte und potentiellen Umweltauswirkungen (z. B. die Nutzung von Ressourcen oder Verschmutzung von Wasser)¹⁰⁷ mit einbezieht, ist im Entwurf jedoch nicht vorgesehen. Im Koalitionsausschuss wurde am 23.3.2022 als Teil eines Maßnahmenpakets des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten auch die Weiterentwicklung der Fördersätze des BEG durch Bemessung an den Treibhausgasemissionen pro Quadratmeter Wohnfläche und Lebenszykluskosten diskutiert.¹⁰⁸

Rechtliche Prüfung

Die vorgeschlagene Maßnahme könnte durch eine Änderung des GEG umgesetzt werden. Die GEG-Normen, die in der derzeit gültigen Fassung die Nutzungsphasen-Betrachtung regeln, müssten angepasst und eine Lebenszyklus-Betrachtung durch verpflichtende Ökobilanzierung nach o. g. DIN-Normen integriert werden. Die Ökobilanz bzw. Lebenszyklusanalyse nach DIN EN ISO 14040 ff. dient dem Zweck, die potenziellen Umweltauswirkungen eines Produktsystems über den gesamten Lebenszyklus eines Produktes von der Rohstoffgewinnung über Produktion, Anwendung, Abfallbehandlung, Recycling bis zur

101 Kahl/Gärditz, Umweltrecht, § 6 Rn. 69.

102 2021 umbenannt in Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, vgl. den Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 08.12.2021, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990040/df69951d83f08c0b7b04cb40210e1221/2021-12-08-organisationserlass-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

103 2021 umbenannt in Bundesministerium des Innern und für Heimat. Unter anderem wurden die Zuständigkeiten für Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten dem neu gebildeten Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen übertragen, sodass davon auszugehen ist, dass eine dahingehende Anpassung in § 7 Abs. 5 GEG folgen wird, vgl. den Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 08.12.2021, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990040/df69951d83f08c0b7b04cb40210e1221/2021-12-08-organisationserlass-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

104 Vgl. Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 71.

105 Gemeint sind die Effizienzhaus-Standards der KfW, dazu ausführlicher auf Seite 24.

106 Vgl. Referentenentwurf des BMWK zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes vom 29.04.2022, S. 9.

107 Vgl. die Anforderungen in DIN EN ISO 14044, abrufbar unter: https://www.h2.de/fileadmin/user_upload/Einrichtungen/Hochschulbibliothek/Downloaddateien/DIN_EN_ISO_14044.pdf (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

108 BMWK, Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten, 2022, S. 3.

endgültigen Beseitigung – d. h. „von der Wiege bis zur Bahre“ – zu beurteilen.¹⁰⁹ Die Ökobilanz wird in vier Phasen erstellt: Zunächst werden Ziel und Untersuchungsrahmen festgelegt. Im Anschluss erfolgt die Sachbilanz-Phase, in der In- und Outputdaten in Bezug auf das zu untersuchende System gesammelt werden. In der dritten Phase erfolgt eine Wirkungsabschätzung, in der die Informationen aus der Sachbilanz-Phase ggf. ergänzt werden. In der abschließenden Phase erfolgt die Auswertung: Dabei werden die Ergebnisse aus der zweiten und/oder dritten Phase in Übereinstimmung mit der Festlegung des Ziels und Untersuchungsrahmens als Grundlage für Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Entscheidungshilfen diskutiert und zusammengefasst.¹¹⁰ Die DIN EN 15804 stellt Grundregeln auf, wie Umweltproduktdeklarationen für Bauprodukte und Bauleistungen aller Art erstellt werden. Sie sorgt damit dafür, dass diese einheitlich abgeleitet, verifiziert und dargestellt werden. In DIN 15978 wird die Methodik zur Bewertung der (Umwelt-)Qualität von Gebäuden festgelegt.

DIN-Normen sind nicht bindend und ihre Anwendung daher grundsätzlich freiwillig. Sie erlangen nur Rechtsverbindlichkeit durch das Einfügen von Verweisen auf DIN-Normen in Gesetzen oder Rechtsverordnungen.¹¹¹ Um im GEG eine Lebenszyklus-Betrachtung durch verpflichtende Ökobilanzierungen nach den genannten DIN-Normen zu verankern, müsste das GEG daher auf die entsprechenden DIN-Normen verweisen. Ein Beispiel für eine bereits existierende Verweisung auf DIN-Normen enthält § 47 Abs. 1 GEG.

Die Einführung einer Lebenszyklus-Betrachtung ins GEG durch verpflichtende Ökobilanzierung würde durch die Verschärfung der von Bauherr:innen und Eigentümer:innen einzuhaltenden Anforderungen in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG eingreifen. Ein solcher Eingriff wäre jedoch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt. Legitimer Zweck der vorgeschlagenen Änderung des GEG ist die Minderung von Emissionen im Gebäudesektor und die Förderung des Klima- und Umweltschutzes (Art. 20a GG). Um die Klimaziele des KSG zu erreichen, das in § 4 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. Anlage 2 KSG zulässige Jahresemissionsmengen für Gebäude für die Jahre 2020

bis 2030 definiert, müssen höhere gesetzliche Anforderungen an die Energieeffizienz von Gebäuden gestellt werden. Dazu gehört auch die Erfassung von grauer Energie und Emissionen, da für einen wirksamen Klimaschutz alle signifikanten Prozess-emissionen berücksichtigt werden müssen.¹¹² Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die zulässige Jahresemissionsmenge des Gebäudebereichs für 2021 (113 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente) trotz Emissionsminderung mit einer geschätzten Jahresemissionsmenge von 115 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten erneut überschritten wurde.¹¹³

Zudem bestimmt § 9 Abs. 1 GEG, dass 2023 die Anforderungen an zu errichtende und bestehende Gebäude unter Wahrung des Grundsatzes der Technologieoffenheit überprüft, und nach Maßgabe der Ergebnisse innerhalb von sechs Monaten ein Gesetzgebungsvorschlag für eine Weiterentwicklung der Anforderungen an zu errichtende und bestehende Gebäude vorgelegt werden soll. Der Gesetzgeber sah also bereits bei Erlass des GEG, dass möglicherweise schon 2023 Bedarf für eine Anpassung der Anforderungen an Neu- und Bestandsbauten bestehen würde. Dabei ist die Bezahlbarkeit des Bauens und Wohnens zwar ein zu beachtender wesentlicher Eckpunkt. Angesichts steigender Energiepreise wird sich aber auch energieineffizientes Bauen und Wohnen langfristig – unabhängig von den verbindlich einzuhaltenden Klimazielen – nicht als „bezahlbar“ erweisen.

Zuständigkeit

Zuständig für eine Änderung des GEG ist der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 24 GG (vgl. oben Seite 10).

Fazit

Eine Lebenszyklus-Betrachtung durch verpflichtende Ökobilanzierung kann auf Bundesebene umgesetzt werden. Dazu ist im GEG ein Verweis auf die DIN EN ISO 14040 ff., DIN EN 15804 und 15978 einzufügen, damit diese rechtsverbindlich werden.

109 Vgl. DIN EN ISO 14044, S. 5, abrufbar unter: https://www.h2.de/fileadmin/user_upload/Einrichtungen/Hochschulbibliothek/Downloaddateien/DIN_EN_ISO_14044.pdf (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

110 Vgl. DIN EN ISO 14044, S. 6, abrufbar unter: https://www.h2.de/fileadmin/user_upload/Einrichtungen/Hochschulbibliothek/Downloaddateien/DIN_EN_ISO_14044.pdf (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

111 Vgl. Deutsches Institut für Normung e.V. zur Rechtsverbindlichkeit von DIN-Normen, abrufbar unter: <https://www.din.de/de/ueber-normen-und-standards/normen-und-recht/rechtsverbindlichkeit-durch-normen> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

112 Vgl. WWF, Hintergrundpapier, 2022, S. 5.

113 Vgl. die gemeinsame Pressemitteilung von UBA und BMWK: Treibhausgasemissionen stiegen 2021 um 4,5 Prozent, vom 15.03.2022, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-stiegen-2021-um-45-prozent> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

2.2. Verbindliche Rezyklat- und Einsatzquoten von Sekundärrohstoffen

Maßnahmenvorschlag

Verankerung verbindlicher Rezyklat- und Einsatzquoten von Sekundärrohstoffen im Deutschen Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess).

Ausgangslage

Indem die produzierende Wirtschaft zum Einsatz bestimmter Mengen an Rezyklaten¹¹⁴ bei der Produktion verpflichtet wird, kann das Recycling insgesamt gefördert werden. Denn durch entsprechende Quoten steigt auch die Nachfrage auf den Absatzmärkten.¹¹⁵

Das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess III, 2020 - 2023)¹¹⁶ sieht vor, dass die Bundesregierung im Rahmen einer Rezyklatinitiative ein Bündel von Maßnahmen entwickelt. Unter anderem sollen Dialogprozesse mit Stakeholdern entlang der Wertschöpfungskette abgehalten und Lösungsansätze zum Abbau von Hindernissen beim Rezyklateinsatz erarbeitet werden. Zudem prüfe man konkrete Maßnahmen, die geeignet seien, um die Nachfrage nach Kunststoffrezyklaten und rezyklathaltigen Kunststoffprodukten zu erhöhen – darunter auch Rezyklateinsatzquoten.¹¹⁷

Im Koalitionsvertrag einigte sich die Ampelkoalition 2021 darauf, dass der Rezyklateinsatz mit einem gesetzlich verankerten Fondsmodell belohnt werden soll. Außerdem werde man höhere Recyclingquoten und eine produktspezifische Mindestquote für den Einsatz von Rezyklaten und Sekundärrohstoffen auf europäischer Ebene festschreiben.¹¹⁸

Speziell für die Herstellung von Einwegkunststoffgetränkflaschen gilt ab dem 1.1.2025 eine 25-prozentige und ab 1.1.2030 eine 30-prozentige Mindestquote für den Einsatz von Rezyklaten (§ 30a Verpackungsgesetz¹¹⁹). Hierbei handelt es sich um eine Umsetzung von unionsrechtlichen Vorgaben, vgl. Art. 6 Abs. 5 der Einwegkunststoffrichtlinie¹²⁰. Und auch im Rahmen einer Novelle der EU-Verpackungsrichtlinie¹²¹ sind Quoten für den Rezyklateinsatz geplant.¹²²

In anderen Bereichen gibt es jedoch bisher keine verbindlichen Quoten für den Einsatz von Rezyklaten. § 23 Kreislaufwirtschaftsgesetz¹²³ (KrWG), der Regelungen zur abfallrechtlichen Produktverantwortung enthält, sieht jedoch in seinem Absatz 2 Nr. 2 vor, dass der Einsatz von „sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten“ bei der Herstellung zu priorisieren ist. Um den Einsatz von Rezyklaten bei der Produktion zu stärken, kann der Verordnungsgeber zudem eine Kennzeichnungspflicht festlegen (§ 24 Nr. 7 KrWG).¹²⁴ Gemäß § 45 Abs. 2 Nr. 2 KrWG spielt die Verwendung von Rezyklaten auch bei der Beschaffung durch die Öffentliche Hand eine wichtige Rolle.

Rechtliche Prüfung

Das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) ist der falsche „Ort“ für verbindliche Rezyklatquoten. Im Rahmen des ProgRess schreibt die Bundesregierung zwar ihre Ziele, Leitideen und Handlungsansätze zum Schutz der natürlichen Ressourcen fort und berichtet dem Deutschen Bundestag über die Entwicklung der Ressourceneffizienz in Deutschland.¹²⁵ Darin können jedoch keine verbindlichen Regelungen für die produzierende Wirtschaft getroffen werden.

114 Rezyklate sind sekundäre Rohstoffe, die durch die Verwertung von Abfällen gewonnen worden sind oder bei der Beseitigung von Abfällen anfallen und für die Herstellung von Erzeugnissen geeignet sind (vgl. Legaldefinition in § 3 Abs. 7b KrWG).

115 UBA, Steigerung des Kunststoffrecyclings und des Rezyklateinsatzes, 2016, S. 11; Petersen/Friedrich, NVwZ 2021, 1 (4).

116 BMU, Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III – 2020 bis 2023.

117 Vgl. BMU, Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III – 2020 bis 2023, S. 45 (Maßnahme 53).

118 Koalitionsvertrag 2021 – 2025, S. 42 f.

119 Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234), das zuletzt durch Art. 2 Erstes G zur Änd. des UmweltstatistikG und anderer Gesetze vom 22.9.2021 (BGBl. I S. 4363) geändert wurde.

120 Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 155 S. 1) Celex-Nr. 3 2019 L 0904.

121 Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 S. 10), Celex-Nr. 3 1994 L 0062, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL (EU) 2018/852 vom 30.5.2018 (ABl. L 150 S. 141, ber. 2018 L 306 S. 72).

122 Brauner, „EU-Kommission: Rezyklateinsatzquoten für Verpackungen kommen“, 21.09.2021, https://www.recyclingnews.de/politik_und_recht/eu-kommission-rezyklateinsatzquoten-fuer-verpackungen-kommen/.

123 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch Art. 20 Personengesellschaftsrechtsmodernisierungsg (MoPeG) vom 10.8.2021 (BGBl. I S. 3436) geändert wurde.

124 Petersen/Friedrich, NVwZ 2021, 1 (4).

125 Vgl. BMUV, Überblick zum Deutschen Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), <https://www.bmu.de/themen/wasser-ressourcen-abfall/ressourceneffizienz/deutsches-ressourceneffizienzprogramm> (zuletzt abgerufen am 10.05.2022).

Denkbar wäre die Umsetzung einer verbindlichen Quote entweder im KrWG oder im Rahmen einer Verordnung. Im KrWG findet sich aktuell noch keine entsprechende Regelung. 2019 legte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit¹²⁶ (BMU) einen Referentenentwurf zur Änderung des KrWG vor. Dieser enthielt unter anderem eine spezifische Verordnungsermächtigung bzgl. des Rezyklateinsatzes (§ 24 Nr. 3 KrWG-RefE)¹²⁷. Der Vorschlag wurde jedoch im Ergebnis nicht übernommen.¹²⁸

Zuständigkeit

Die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz für das Festlegen von Rezyklatquoten bzw. eine sich hierauf beziehenden Verordnungsermächtigung kommt gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG dem Bund zu. Der dort genannte Begriff der „Abfallwirtschaft“ umfasst neben der Beseitigung von Abfall unter anderem auch die Verwertung durch Recycling.¹²⁹ Die Einschränkung des Art. 72 Abs. 2 GG findet auf diesen Kompetenztitel keine Anwendung.

Allerdings sind auch die unionsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Sofern die Voraussetzungen für das Inverkehrbringen einer Produktgruppe unionsrechtlich abschließend harmonisiert sind, müssen Quoten für den Einsatz von Rezyklaten ebenfalls auf EU-Ebene vorgegeben werden – es sei denn das Sekundärrecht lässt Spielraum für nationale Regelungen.¹³⁰

Fazit

Die vorgeschlagene Einführung von Rezyklatquoten im Rahmen des ProgRes ist nicht zielführend. Um verbindliche Vorgaben für die produzierende Wirtschaft zu etablieren, bedarf es einer Anpassung des KrWG.

Da die Regierungsparteien sich 2021 im Koalitionsvertrag angekündigt haben, höhere Recyclingquoten und eine produktspezifische Mindestquote für den Einsatz von Rezyklaten und Sekundärrohstoffen auf europäischer Ebene festzuschreiben,¹³¹ erscheint die Einführung von Rezyklateinsatzquoten noch in dieser Legislaturperiode nicht unwahrscheinlich.

126 Das BMU heißt nunmehr Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV).

127 BMUV, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union, 05.08.2019.

128 Vgl. Petersen/Friedrich, NVwZ 2021, 1 (4).

129 Wittreck, in: Dreier, GG, Art. 74 GG Rn. 118 m. w. N.

130 UBA, Steigerung des Kunststoffrecyclings und des Rezyklateinsatzes, 2016, S. 11.

131 Koalitionsvertrag 2021 - 2025, S. 42 f.

2.3. Verpflichtung zur Nutzung von Holz mit FSC-Zertifizierung

Maßnahmenvorschlag

Verpflichtung zur Nutzung von Holz aus regionalen, natürlich bewirtschafteten Laubmischwäldern mit FSC-Zertifizierung zum Bau und Verankerung dieses Prinzips in der im Koalitionsvertrag geplanten, nationalen Holzbau-, Leichtbau- und Rohstoffsicherungsstrategie.

Ausgangslage

Der Baustoff Holz stellt einen wichtigen Baustein für die Circular Economy im Gebäudesektor dar. Als nachwachsender Rohstoff können aus ihm energiesparend Baustoffe hergestellt werden. Zudem bestehen durch innovative Modulbauweisen viele Möglichkeiten für Wiederverwendung und Recycling dieser Baustoffe. Im Koalitionsvertrag hat die Ampelkoalition eine nationale Holzbau-, Leichtbau- und Rohstoffsicherungsstrategie angekündigt.¹³² Weiterhin sollen mit einer Holzbauinitiative die regionalen Holzwertschöpfungsketten unterstützt und die Kaskadennutzung als Grundsatz verankert werden.¹³³ Genauere Pläne für eine regulatorische Umsetzung dieser Strategien wurden bisher nicht formuliert.

Die Forest Stewardship Council (FSC)-Zertifizierung ist ein internationales Zertifizierungssystem mit verbindlichen Kriterien für eine nachhaltige Waldwirtschaft. Die Zertifizierung umfasst auch Holzprodukte und ihre Produktionsketten. Daneben findet die Waldzertifizierung in Deutschland vorrangig durch das PEFC-Siegel (Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes) und die Naturland Richtlinien zur ökologischen Waldnutzung statt, die ebenfalls eigene Anforderungen an die Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit der Bewirtschaftung des Waldes stellen. Etwa 80 Prozent der deutschen Wälder weisen eine dieser Zertifizierungen auf. Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag das Ziel formuliert, dass die Wälder im Bundesbesitz mittelfristig mindestens nach FSC- oder Naturland- Standards bewirtschaftet werden sollen.¹³⁴

Rechtliche Prüfung

Eine Verpflichtung zur ausschließlichen Nutzung von Holz aus regionalen, natürlich bewirtschafteten Laubmischwäldern mit

FSC-Zertifizierung beim Bau stellt einen Eingriff in das von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG garantierte Eigentum dar. Das Grundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG umfasst das Recht, den eigenen Grund und Boden im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften baulich zu nutzen.¹³⁵ Durch das Vorschreiben der Verwendung von FSC zertifiziertem Holz, sind Grundstückseigentümer:innen bei Bauvorhaben auf ihrem Grundstück in der Wahl der Baustoffe beschränkt. Eine Einschränkung des Grundrechts kann im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG durch Gesetz erfolgen. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage wäre im Bauordnungsrecht zu verorten, denn durch die Pflicht zur Verwendung des zertifizierten Holzes würden Anforderungen an die jeweiligen Bauvorhaben gestellt.

Dieses Gesetz müsste insbesondere den Anforderungen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung genügen. Legitimer Zweck der Regelung wäre die Minderung von Emissionen bei Bauvorhaben sowie Erreichen eines stärkeren Umweltschutzes (Art. 20a GG) bei Aufrechterhaltung des Baupensums. Die Anknüpfung an die Regionalität und FSC-Waldzertifizierung ist jedoch aufgrund des hohen Holzbedarfs nicht geeignet diesen Zweck vollumfänglich zu erfüllen. Eine Entnahme des deutschen Holzes kann zwar, auch im Lichte der veränderten Klimabedingungen als nachhaltig angesehen werden.¹³⁶ Aufgrund des in Zukunft zu erwartenden gesteigerten Holzbedarfs liegt jedoch insbesondere die Nachfrage nach Nadelholz über der in Zukunft weiterhin abnehmenden Produktionsmenge.¹³⁷ Es wird daher davon ausgegangen, dass Holzimporte auch in Zukunft erforderlich sein werden, um den deutschen Holzbedarf zu decken.¹³⁸ Daher ist die Limitierung auf Verwendung von regionalem FSC-zertifiziertem Holz bereits nicht geeignet, den wachsenden Holzbedarf zukünftiger Bauvorhaben zu decken.

Weiterhin wäre das Gesetz auch bei einem Verzicht auf den Faktor der Regionalität nicht als erforderlich anzusehen. Fördermaßnahmen, die Anreize für freiwilliges Handeln von Bau-träger:innen setzen, sind nicht gleich effektiv, wie eine konkrete Regelung. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass das alleinige Abstellen auf die FSC-Zertifizierung eine Benachteiligung gegenüber Holz aus Wäldern darstellen kann, die über eine andere Zertifizierung verfügen. Ein Großteil der Waldfläche in Deutschland verfügt über die Zertifizierung PEFC. In kleinerem Maße wird die Naturland-Zertifizierung verwendet.¹³⁹ Alle Zertifizierungen definieren über die rechtlichen Mindestanforde-

132 Koalitionsvertrag 2021 - 2025, S. 71.

133 Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 39.

134 Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 39.

135 BVerfGE 35, 263.

136 Koalition für Holzbau, Politische Anforderungen für ein realistisches, breitenwirksames Bauen mit Holz als nationale Strategie für den Holzbau, 25.01.2022.

137 UBA, Potenziale von Bauen mit Holz, Oktober 2020, S. 103.

138 UBA, Potenziale von Bauen mit Holz, Oktober 2020, S. 103.

139 Für genaue Zahlen des Bundesamts für Naturschutz: [https://www.bfn.de/karten-und-daten/zertifizierte-waldflaechen-deutschland\(zuletzt abgerufen am 08.06.2022\)](https://www.bfn.de/karten-und-daten/zertifizierte-waldflaechen-deutschland(zuletzt%20abgerufen%20am%2008.06.2022)).

rungen hinausgehende ökologische Standards. Die Regelung müsste daher klar begründen, weshalb die FSC-Zertifizierung ein höheres Schutzmaß für die Umwelt bietet. Andere, gleich geeignete Standards dürfen durch das Gesetz nicht ausgeschlossen werden. Der PEFC-Standard formuliert geringere Anforderungen und wird daher von Umweltverbänden regelmäßig als nicht ausreichend kritisiert.¹⁴⁰ Es kann daher argumentiert werden, dass ein Abstellen auf die PEFC-Kriterien nicht gleich effektiv ist. Die Naturland-Zertifizierung wird jedoch häufig als gleichwertiger Standard angesehen. Auch die Bundesregierung hat das Ziel formuliert, Waldflächen mittelfristig nach FSC- oder Naturland-Zertifizierung bewirtschaften zu wollen. Dies spricht zumindest für eine notwendige Anerkennung des Naturland-Standards neben der FSC-Zertifizierung.

Zudem müssten die Verpflichtung zur Verwendung von FSC-zertifiziertem Holz angemessen sein. Das bedeutet, die konkreten Vorteile durch die Verwendung des zertifizierten Holzes müssten gegenüber den dadurch entstehenden Beeinträchtigungen für Grundstückseigentümer:innen überwiegen. Die zusätzlich entstehenden Kosten dürften insbesondere nicht unverhältnismäßig hoch sein. Derzeit ist eine genaue Aussage über die Baukosten mangels Referenzgebäuden und Vergleichsdaten nicht möglich.¹⁴¹ Eine zusätzliche finanzielle Belastung könnte bei Bedarf auch zunächst durch staatliche Zuschüsse gemindert werden. Die steigende Menge an zertifiziertem Holz, die aufgrund der Ankündigung im Koalitionsvertrag zu erwarten ist, wird aber auf Dauer den zusätzlichen Aufwand durch die Verwendung des Holzes verkleinern.

Zuständigkeit

Die Verpflichtung zur Nutzung von Holz aus regionalen Laubmischwäldern mit FSC-Zertifizierung betrifft die Bereiche des Bauordnungsrechts, des Naturschutzes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) und der forstwirtschaftlichen Erzeugung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG). Für die Zuordnung zu einem Kompetenztitel ist auf

den Schwerpunkt der Regelung des Gesetzes abzustellen. Die Förderung der forstwirtschaftlichen Erzeugung wird nur durch die marktlenkende Wirkung der Regelung betroffen und mithin nicht schwerpunktmäßig geregelt.

Die Zulassung bestimmter Bau- und Werkstoffe unterliegt dem Bauordnungsrecht, da die Pflicht zur Verwendung des zertifizierten Holzes Anforderungen an die jeweiligen Bauvorhaben stellt (zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG und der Abgrenzung Bodenrecht – Bauordnungsrecht vgl. Seite 3). Das Bauordnungsrecht folgt dem Prinzip der vorbeugenden Gefahrenabwehr und umfasst auch den mit dem Gesetz begehrten Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Es fällt in die Zuständigkeit der Länder. Auch wenn man argumentieren würde, es handle sich um eine Regelung auf dem Gebiet des Naturschutzes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) und daher von einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausginge, bestünde für die Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG die Möglichkeit eigene, abweichende Regelungen zu treffen. Der Bund ist allerdings zuständig für ein Gesetz über die Bewirtschaftung der Wälder nach FSC- oder Naturland Standards. Hierfür bedarf es einer Anpassung des BWaldG.

Fazit

Der Vorschlag ist rechtlich nicht umsetzbar. Aufgrund der fehlenden Berücksichtigung anderer Zertifikate, dem weiterhin notwendigen Import von Holz sowie den nicht absehbaren Kostenfolgen für die Grundstückseigentümer:innen ist der Eingriff in Art. 14 GG nicht verhältnismäßig und wäre daher verfassungswidrig. Auch eine Anpassung des Vorschlags ist aufgrund der vielen Variablen schwierig. Sinnvoll wäre aber ein länderübergreifendes Förderprogramm für die Verwendung von regionalem nachhaltigem Holz. Eine solche Förderung kann als Brücke dienen, bis die von der Bundesregierung angestrebte vollständige FSC- oder Naturland-Zertifizierung aller öffentlichen Wälder erreicht ist und national ein größerer Bestand an nachhaltigem zertifiziertem Holz zur Verfügung steht.

¹⁴⁰ UBA, Potenziale von Bauen mit Holz, Oktober 2020, S. 106.

¹⁴¹ Koalition für Holzbau, Politische Anforderungen für ein realistisches, breitenwirksames Bauen mit Holz als nationale Strategie für den Holzbau, 25.01.2022, S. 12.

2.4. Abbau rechtlicher Hemmnisse beim Einsatz von Holz im Bauwesen

Maßnahmenvorschlag

Abbau baurechtlicher Hemmnisse beim Einsatz von Holz im Bauwesen (Musterbauordnung, einschließlich Brandschutz) durch Harmonisierung der Landesbauordnungen mit Blick auf brandschutztechnische Anforderungen.

Ausgangslage

Nach aktueller Rechtslage steht der Brandschutz der Nutzung von brennbaren Stoffen, wie Holz, im Bauwesen teilweise entgegen. Die brandschutzrechtlichen Anforderungen werden in den verschiedenen Bauordnungen der Länder (LBauO) geregelt, vgl. bspw. § 14 und § 26 BauO NRW¹⁴². Dabei dient die MBO den Ländern als Richtschnur (vgl. Seite 6). Grundsätzlich gibt es Grenzen für brennbare Stoffe wie Holz, um beispielsweise für eine Außenwand genutzt zu werden. Die Leitpunkte des Brandschutzes sind nach § 14 MBO Feuervermeidung, Feuerwiderstandsfähigkeit und insbesondere die Vermeidung der Brandausbreitung. Dafür sind in den §§ 26 ff. MBO Anforderungen an das Brandverhalten von Baustoffen und Bauteilen geregelt.¹⁴³ Dass Holz grundsätzlich als normalentflammbar bzw. brennbarer Baustoff eingeordnet wird, bedeutet für die Holzbaupweise mit unbehandeltem, unbearbeitetem oder unmodifiziertem Holz als normalentflammbaren Baustoff ein Hemmnis. Jedoch gibt es mittlerweile viele Möglichkeiten Holz so zu bearbeiten, dass es als schwerentflammbar bzw. nichtbrennbar eingestuft¹⁴⁴ werden und ohne Verlust von Brandsicherheit als Baustoff verwendet werden kann.

Die allgemeinen Anforderungen an bauliche Anlagen nach § 3 MBO können nach § 85a MBO über Technische Baubestimmungen konkretisiert werden. Insbesondere können hochfeuerhemmende und feuerbeständige Bauteile aus brennbaren Baustoffen (Holz) gemäß § 26 Abs. 2 S. 4 MBO zulässig sein, wenn sie Technischen Baubestimmungen entsprechen. Eine solche Technische Baubestimmung ist die Muster-Richtlinie

der Fachkommission Bauaufsicht der Bauministerkonferenz über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile und Außenwandbekleidungen in Holzbaupweise (MHolzBauRL)¹⁴⁵. Die MHolzBauRL gilt für höhere Gebäude (über 7 m bis 22m Höhe, Gebäudeklasse 4 und 5), deren tragende, aussteifende oder raumabschließenden Bauteile gemäß § 26 Abs. 2 S. 3 MBO hochfeuerhemmend oder feuerbeständig sein müssen und die davon abweichend nach § 26 Abs. 2 S. 4 MBO aus brennbaren Baustoffen bestehen dürfen.¹⁴⁶ Die besonderen Anforderungen für höhere Gebäude, die an Holz als Baustoff erbaut werden, sollen dem Brandschutz dienen und trotzdem Holz als Baustoff ermöglichen. Damit die MHolzBauRL Anwendung findet, müssen die Länder sich in ihren LBauO auf die MHolzBauRL beziehen und Ausnahmen für Holz im Brandschutz erlauben.

Rechtliche Prüfung

Zurzeit sind nicht einmal in allen Bundesländern die Möglichkeiten der früheren Muster-Holzbaurichtlinie (M-HFH HolzR) übernommen worden.¹⁴⁷ In Sachsen kann in Gebäuden der Gebäudeklasse 4 und 5 beispielsweise gar nicht mit Holz als wesentlichem Baustoff für Bauteile gebaut werden. In anderen Bundesländern gibt es strengere Anforderungen an Holz als Baustoff. So kann in Hamburg nur bei bestimmter Größe und Nutzungsfläche Holz genutzt werden und dann auch nur in Massivholzbaupweise.¹⁴⁸

Die neuere MHolzBauRL sollte nun im Wege der Harmonisierung von allen Bundesländern umgesetzt werden, sodass zumindest der Stand der Brandschutztechnik Teil aller Landesbauordnungen wird. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Anforderungen an Holz als Baustoff als Richtlinie der Bauministerkonferenz bereits vielfach geprüft und harmonisiert wurden. Baden-Württemberg hat bereits 2015 die erste Änderung im Brandschutz erlassen, um Holz für die Gebäudeklassen 4 und 5 freizugeben.¹⁴⁹ Grundsätzlich orientieren

142 Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Juli 2018 (GV. NRW. S. 421), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV. NRW. S. 1086) geändert worden ist.

143 Eine konkrete Anforderung nach § 27 MBO ist zum Beispiel, dass für die Standsicherheit eines Gebäudes im Brandfall tragende und aussteifende Wände und Stützen je nach Gebäudeklasse feuerhemmend, hochfeuerhemmend oder feuerbeständig sein müssen. Höhere Anforderungen gelten gemäß § 27 MBO als auch bei anderen Bauteilen insbesondere für höhere Gebäude der Gebäudeklassen 4 und 5, um die Standsicherheit im Brandfall zu gewährleisten und einen Zusammensturz zu vermeiden.

144 Beispielsweise kann Holz in Gipskartonplatten eingebaut oder mit Flammschutzmittel behandelt werden.

145 Abrufbar unter: https://www.dibt.de/fileadmin/dibt-website/Dokumente/Amtliche_Mitteilungen/2021_04_MHolzBauRL.pdf (zuletzt abgerufen am 08.06.2022). Es handelt sich um das Nachfolgerregelwerk der Muster-Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an hochfeuerhemmende Bauteile in Holzbaupweise (M-HFH HolzR).

146 MHolzBauRL, S. 6.

147 So immer noch in Sachsen (Stand Mai 2022); s. LBO Sachsen; vgl. auch TU München, "Bauordnungsrechtliche Verwendbarkeit von brennbaren Baustoffen in Deutschland".

148 § 24 Abs. 3 HBauO.

149 Siehe LBO BW.

sich die Bundesländer an der MBO. In dieser Detailfrage sollten sie nicht hinter dem wissenschaftlichen Standard zurückbleiben.

Zuständigkeit

Da brandschutztechnischen Anforderungen der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dienen und zudem die äußere Gestaltung baulicher Anlagen bestimmen können,¹⁵⁰ handelt es sich um Bauordnungsrecht. Dieses fällt in die Zuständigkeit der Länder (vgl. Seite 3).

Fazit

Die vorgeschlagene Maßnahme ist umsetzbar, wenn alle Bundesländer die neuere MHolzBauRL in ihre Landesbauordnungen integrieren. Aufgrund der Zuständigkeit der Länder kann diese Umsetzung nur auf Länder- und nicht auf Bundesebene erfolgen. Eine solche Umsetzung könnte im Rahmen der Bauministerkonferenz vorangetrieben werden.

150 BVerfG, Beschluss vom 28. Oktober 1975 – 2 BvL 9/74 –, BVerfGE 40, 261-268, juris, Rn. 21.

2.5. Vorlage eines Rückbaukonzepts im Rahmen einer Baugenehmigung

Maßnahmenvorschlag

Verpflichtung zur Vorlage eines Rückbaukonzepts als Voraussetzung zur Erteilung einer Baugenehmigung.

Ausgangslage

Der Begriff „Rückbau“ umschreibt eine spezifische Art des Abbrisses von Gebäuden. Ziel des selektiven bzw. verwendungs-/verwertungsorientierten Rückbaus ist es, die anfallenden Abfallprodukte möglichst sortenrein zu erfassen und fachgerecht zu entsorgen bzw. hochwertig zu verwerten.¹⁵¹ Durch das bestmögliche Recycling mineralischer Materialien werden natürliche Ressourcen geschont und so die Umwelt geschützt.¹⁵² Ein Rückbaukonzept umfasst die Planung der Vorbereitung sowie die Durchführung des Rückbaus.¹⁵³ Da die verwendeten Rohstoffe bzw. Bauprodukte für das Recycling entscheidend sind, ist es sinnvoll, den Rückbau schon im Zeitpunkt der Planung des Neu- oder Umbaus mitzudenken.¹⁵⁴

Zwar sind Bauherr:innen gemäß § 6 KrWG generell verpflichtet, Abfälle möglichst zu vermeiden und, soweit dies nicht möglich ist, einer Wiederverwertung zuzuführen bzw. diese hochwertig zu verwerten. Eine Pflicht zur Vorlage eines Rückbaukonzeptes besteht jedoch nach der MBO weder im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens noch in Zusammenhang mit der Beseitigungsanzeige. Auch in den Bauordnungen der Länder finden sich keine entsprechenden Regelungen. § 3 S. 3 der Berliner Bauordnung¹⁵⁵ (BauO Bln) sieht jedoch vor, dass die verwendeten Baustoffe und Teile eines Bauwerks so beschaffen sein sollen, dass sie weitestmöglich nach dem Abbruch wiederverwendet oder recycelt werden können. Zudem sollten Bauherr:innen nach einem 2021 dem Berliner Abgeordnetenhaus vorgelegten Entwurf für die Änderung der BauO Bln verpflichtet werden, vor der Beseitigung einer Anlage diese zunächst unter Berücksichtigung der geltenden abfallrechtlichen Anforderungen zu erkunden und sodann basierend auf dem Ergebnis ein Rück-

baukonzept zu erstellen.¹⁵⁶ Dieser Gesetzentwurf erledigte sich allerdings mit dem Ende der Legislaturperiode.¹⁵⁷

Für das öffentliche Bauen sieht die Berliner Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU)¹⁵⁸ vor, dass bereits für Neubauten ein Recyclingkonzept zu entwickeln ist, das beschreibt, wie bei einem zukünftigen Rückbau des Gebäudes zu verfahren ist.¹⁵⁹

Rechtliche Prüfung

Eine dem Maßnahmenvorschlag entsprechende Regelung würde den Schutzbereich des Art. 14 GG berühren. Als Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG müsste sie daher insbesondere den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen (vgl. Seite 5).

Durch die Verpflichtung zur Vorlage eines Rückbaukonzeptes bereits während der Genehmigungsphase – also noch vor Baubeginn – soll das bessere Recycling der verwendeten Bauprodukte gewährleistet, die natürlichen Ressourcen geschont und die Umwelt geschützt werden. Hierbei handelt es sich um legitime Zwecke, zumal der Schutz der natürlichen Lebensgrundlage ein Belang ist, der nach Art. 20a GG ausdrücklich Verfassungsrang hat. Das Mitdenken des Rückbaus bereits in der Planungsphase ist auch geeignet, um dieses Ziel zu erreichen. Zwar käme als milderer Mittel das Einfordern eines Rückbaukonzeptes spätestens vor Beginn der Beseitigung in Frage. Da dann aber für die Bauherr:innen keine Pflicht bestünde, sich schon während der Planung ihres Vorhabens mit dem Rückbau und der Recyclingfähigkeit der verwendeten Baustoffe zu beschäftigen, wäre eine entsprechende Regelung mit Blick auf die Schonung der natürlichen Ressourcen nicht gleich geeignet. Letztendlich kommt es darauf an, ob die Erstellung bzw. Beauftragung eines Rückbaukonzeptes für die Grundstückseigentümer:innen bzw. Bauher:innen mit übermäßiger wirtschaftlicher Belastung verbunden ist. Dies erscheint jedoch eher fernliegend bzw. könnte

151 Meetz/Mettke/Lisenmeier/Schmidt/Verheyen, Brandenburger Leitfaden für den Rückbau von Gebäuden, 2015, S. 9.

152 Meetz/Mettke/Lisenmeier/Schmidt/Verheyen, Brandenburger Leitfaden für den Rückbau von Gebäuden, 2015, S. 9.

153 Vgl. UBA, 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, 2021, S. 66.

154 Vgl. UBA, 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, 2021, S. 66.

155 Bauordnung für Berlin vom 29. September 2005 (GVBl. S. 495), die zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 12. Oktober 2020 (GVBl. S. 807) geändert wurde.

156 Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 18/3968, S. 9 (§ 45a).

157 Siehe unter: Drs. 18/3968, <https://www.parlament-berlin.de/dokumente/drucksachen?Wahlperiode=18&Vorgang=18%2F3968> (zuletzt abgerufen am 10.05.2022).

158 Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen, Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU) vom 19.10.2021, SenUVK I B 12, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/nachhaltige-beschaffung/recht/> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

159 Vgl. Anhang I, Leistungsblatt Nr. 26 zu der VwVBU, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/nachhaltige-beschaffung/recht/> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

dem jedenfalls mit Härtefall- oder Ausnahmeregelungen entgegengewirkt werden.¹⁶⁰ Übergangsfristen wären nicht zwingend notwendig, da die Verpflichtung zur Vorlage von Rückbaukonzepten sowieso nur auf künftige Baugenehmigungsverfahren Anwendung fände. Etwas anderes dürfte aber gelten, sofern auch Umbauanträge von der Verpflichtung erfasst sein sollten. Insbesondere mit Blick auf Bestandsgebäude, erscheint es zudem sinnvoll eine Pflicht zum Erstellen von Rückbaukonzepten (spätestens) vor Abriss vorzusehen (vergleichbar mit der 2021 für die BauO Bln vorgeschlagenen Regelung).¹⁶¹

Zuständigkeit

Die Gesetzgebungskompetenz für das Bauordnungsrecht liegt bei den Ländern (vgl. oben Seite 3).

Fazit

Es ist an den Ländern die Vorlage eines Rückbaukonzeptes schon vor Baubeginn als verpflichtend vorzusehen. Zur bundesweiten Harmonisierung wäre es jedoch sinnvoll auch auf eine entsprechende Anpassung der MBO hinzuwirken. Diese von der Bauministerkonferenz erlassene Mustervorschrift ist zwar nicht rechtsverbindlich, dient aber vielfach als Grundlage für die Umsetzung in das Landesrecht (siehe hierzu auch Seite 6).

160 Im Rahmen eines im Auftrag des Umweltbundesamts erstellten Berichts wird die Einführung einer solchen Pflichtenstellung für Bauverantwortliche als „problematisch“ beurteilt. Jeglicher Spielraum werde durch Verhältnismäßigkeitserwägungen eingeengt, vgl. UBA, 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, 2021, S. 175. Diese Einschätzung überzeugt im Ergebnis jedoch nicht. Die Pflicht zu Erstellung von Rückbaukonzepten dürfte auch für private Bauherr:innen keine übermäßige Belastung darstellen.

161 Die Pflicht zur Vorlage eines Rückbaukonzeptes vor Abriss könnte als Voraussetzung für die Erteilung einer Abrissgenehmigung vorgesehen werden, vgl. auch Seite 5.

2.6. Festlegung des Neubaustandards auf mind. KfW-40-Standard

Maßnahmenvorschlag

Umgehende Festlegung des Neubaustandards auf mindestens KfW-40-Standard sowie die Durchsetzung des Standards auf Passivhaus-Niveau beziehungsweise des Plus-Energiegebäudes.

Ausgangslage

Der Orientierungsmaßstab für die Energieeffizienz eines Gebäudes ist die sog. Effizienzhaus-Stufe der KfW. Daran lässt sich ablesen, wie energieeffizient ein Gebäude verglichen mit einem Referenzgebäude ist. Der energetische Standard für Wohngebäude setzt sich aus dem Gesamtenergiebedarf der Immobilie (sog. Primärenergiebedarf) und der Effizienz der Wärmedämmung der Gebäudehülle (sog. Transmissionswärmeverlust) zusammen.¹⁶² Dabei wird der energetische Standard eines KfW-Effizienzhauses sowohl durch die Einbindung erneuerbarer Energien als auch durch Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz erreicht.¹⁶³

Als Referenzgebäude wird ein Gebäude herangezogen, das den Vorgaben des GEG entspricht. Das GEG definiert für die Errichtung neuer Gebäude Anforderungen an die Energieeffizienz, den baulichen Wärmeschutz und die Nutzung erneuerbarer Energien. Neu zu errichtende Gebäude werden gemäß § 10 GEG grundsätzlich als Niedrigstenergiegebäude errichtet (vgl. zur Definition des Niedrigstenergiegebäudes § 3 Abs. 1 Nr. 25 GEG sowie unter Seite 14.). § 15 Abs. 1 i. V. m. Anlage 1 GEG definiert dabei das Referenzgebäude für Wohngebäude, § 18 Abs. 1 i. V. m. Anlage 2 GEG das Referenzgebäude für Nichtwohngebäude. Der derzeit gültige gesetzliche Standard des Referenzgebäudes entspricht dem KfW-75-Standard,¹⁶⁴ wobei der mittlerweile übliche Baustandard beim Neubau von Wohngebäuden bereits dem KfW-55-Standard entspricht.¹⁶⁵ Mit dem GEG setzte der Bund die EU-Gebäuderichtlinie um, welche seit

2021 für Neubauten das Niedrigstenergiegebäude als Standard vorschreibt.

Rechtliche Prüfung

Um den Neubaustandard verbindlich auf den KfW-40-Standard festzulegen, müssten die im GEG enthaltenen Mindeststandards für Referenzgebäude für Wohn- und Nichtwohngebäude entsprechend geändert werden. Die Anhebung des gesetzlichen Standards auf KfW-40-Standard ist grundsätzlich rechtlich möglich und auch bereits vorgesehen. Der Referentenentwurf des BMWK zur Änderung des GEG, der zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Kurzstudie in der Ressortabstimmung ist und mit dem „Sommerpaket“ verabschiedet werden soll, sieht die Anhebung des gesetzlichen Standards für das Referenzgebäude auf das Effizienzhaus 55 (KfW-55-Standard) zum 1.1.2023 vor.¹⁶⁶ Die Anforderungswerte der bestehenden gesetzlichen Systematik sollen entsprechend der Anforderungen an das Effizienzhaus 55 angepasst werden. Dies soll als Zwischenschritt bis zur Einführung des KfW-40-Standards fungieren, welche für das Jahr 2025 geplant ist.¹⁶⁷ Um die Maßnahme umzusetzen, müsste die Einführung des KfW-40-Standards entsprechend vorgezogen werden, ohne den Zwischenschritt über den KfW-55-Standard zu gehen.

Bis Januar 2022 wurden Neubauten mit KfW-55-Standard noch durch die BEG gefördert. Diese Förderung wurde nunmehr (vorläufig) gestoppt; die Förderung für EE-Klassen, also für Effizienzhaus und -gebäude 55 EE sowie die Nachhaltigkeitsklasse mit dem Effizienzhaus 55 NH wurden endgültig eingestellt. Nunmehr ist die Förderung des Effizienzhauses 40 geplant. Eine Förderung wäre jedoch obsolet, wenn der Standard entsprechend gesetzlich festgeschrieben wird. Infolge der Erklärung des KfW-40-Standards zum Neubaustandard des GEG würde die Notwendigkeit für Fördermittel als Anreiz zur Umsetzung des Standards bei Neubauten wegfallen.

Die (frühere) sofortige Einführung des KfW-40-Standards wäre rechtlich umsetzbar. Von der Änderung des Standards für Referenzgebäude des GEG wäre insbesondere die von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützte bauliche Nutzbarkeit sowie die Baufreiheit der Grundeigentümer:innen tangiert. Art. 14 Abs. 1 GG umfasst

162 Vgl. <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/Das-Effizienzhaus/?redirect=659584> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

163 Vgl. KfW, Anlage zum Merkblatt Energieeffizient Bauen.

164 Vgl. Referentenentwurf des BMWK zur Änderung des GEG, S. 1.

165 Vgl. WWF, Hintergrundpapier, 2022, S. 3.

166 Vgl. Referentenentwurf des BMWK zur Änderung des GEG, S. 1, 8.

167 Vgl. Referentenentwurf des BMWK zur Änderung des GEG, S. 1 sowie Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 70.

dabei auch das Recht des/der Eigentümer:in, sein/ihr „Grundstück im Rahmen der Gesetze zu bebauen“.¹⁶⁸ Damit ist die bauliche Nutzbarkeit essentieller Bestandteil des Eigentums, die durch Normen ausgestaltet bzw. (mitunter auch stark) eingeschränkt wird.¹⁶⁹ Je nach normativer Bindung kann sich die grundsätzlich bestehende Dispositionsbefugnis des/der Grundeigentümer:in mitunter auf das „Ob“ sowie das „Wann“ des Bauens beschränken, ohne in nennenswertem Umfang das „Wie“ zu erfassen.¹⁷⁰

Die gesetzliche Festlegung des KfW-40-Standards stellt keine Einschränkung des „Ob“ und des „Wann“ des Bauens, sondern lediglich eine Einschränkung des „Wie“ des Bauens dar. Die Bebauung und damit bauliche Nutzbarkeit des Grundstücks wird durch die Festlegung des Standards nicht ausgeschlossen, sondern bleibt – unter strengeren Voraussetzungen – möglich. Die Einschränkung des „Wie“ der Bebauung stellt eine gerechtfertigte Beschränkung der Baufreiheit dar, da dem von Art. 20a GG umfassten Klimaschutzgebot eine zunehmend wachsende Bedeutung zukommt (vgl. hierzu auch auf Seite 5). Art. 20a GG zielt neben der Abwehr konkreter Gefahren für die Umwelt auch auf die Vorsorge ab.¹⁷¹ Im Rahmen einer sachgerechten Abwägung zwischen beiden Rechtsgütern überwiegt das Interesse, in Zukunft ressourcenschonender und energieeffizienter zu bauen.

Zwar würde eine frühere gesetzliche Einführung des KfW-40-Standards als Neubaustandard eine stärkere Belastung von Bauherr:innen darstellen, die nach Einführung der neuen

Regelung bauen, im Vergleich zu denen, die im Rahmen der BEG-Förderung möglicherweise noch Fördermittel erhalten könnten. Die gleiche Argumentation könnte man jedoch bei der bereits im Rahmen der GEG-Novelle geplanten Einführung des KfW-55-Standards anführen, der bis Januar 2022 von der BEG-Förderung umfasst war. Insoweit überwiegt auch hier das Interesse an effektivem Klimaschutz.

Die gesetzliche Festlegung des KfW-40-Standards als Mindeststandard wäre unionsrechtskonform. Die EU-Gebäude-richtlinie wird in ihrer vorgesehenen neuen Fassung EU-weite Mindestnormen für die Gesamteffizienz der am schlechtesten abschneidenden Gebäude einführen (vgl. oben 1.3.b) und es dabei den Mitgliedsstaaten überlassen, zusätzlich eigene Normen zu erlassen.¹⁷²

Zuständigkeit

Die Gesetzgebungskompetenz für das GEG liegt gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 24 GG beim Bund (vgl. oben [Seite 10](#)).

Fazit

Die (frühere) Festlegung des Neubaustandards auf KfW-40-Standard ist auf Bundesebene durch eine entsprechende Änderung des GEG möglich.

168 Papier/Shirvani in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 GG Rn. 164 sowie BVerfGE 35, 263 (276) (Zitat); 104, 1 (11); BGHZ 141, 319 (324 f.).

169 Wie beispielsweise der gänzliche Ausschluss der baulichen Nutzung eines Grundstücks im Außenbereich, vgl. Papier/Shirvani in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 GG Rn. 164.

170 Papier/Shirvani in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 GG Rn. 164.

171 Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20a GG Rn. 8.

172 Vgl. Europäische Kommission: Fragen und Antworten zur Überarbeitung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, 15.12.2021, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_6686 (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

2.7. Bundesweite Solarpflicht

Maßnahmenvorschlag

Bundesweite verpflichtende Installation von Solaranlagen bei allen Neubauten, Umbauten und Dachsanierungen; Prüfung einer Solarpflicht im Bestand.

Ausgangslage

Eine Solarpflicht gibt es aktuell bereits in sieben Bundesländern,¹⁷³ nicht aber auf Bundesebene. Die sachlichen (nur Gewerbe oder auch Wohngebäude und Parkplätze; Neubau oder auch bei Dachumbauten) ebenso wie die zeitlichen Anwendungsbereiche der landesrechtlichen Regelungen unterscheiden sich. Am weitesten geht die Regelung, die seit diesem Jahr für Neubauten und ab nächstem Jahr für „grundlegende“ Dachumbauten in Baden-Württemberg gilt (§ 8a KSG BW).¹⁷⁴ Auch in Bayern und Bremen ist die Einführung einer Solarpflicht geplant. Das Sächsische Energie- und Klimaprogramm 2021 sieht vor, eine Pflicht zur Installation und Nutzung von PV-Anlagen auf Dachflächen oder offenen Parkplätzen zu prüfen.¹⁷⁵

Im August 2021 hatte die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzentwurf für eine bundesweite Solarpflicht für Neubauten in den Bundestag eingebracht,¹⁷⁶ dieser hat sich jedoch mit Ablauf der Legislaturperiode erledigt. Nach der Wahl einigte sich die Ampelkoalition sich im Herbst 2021 darauf, dass die Installation von Aufdach-PV-Anlagen für gewerbliche Neubauten verpflichtend und für private Neubauten „die Regel“ werden soll.¹⁷⁷ Nach einer Ankündigung des BMWK soll dieses Ziel bis spätestens Sommer 2022 im Rahmen eines Solarbeschleunigungspakets im Kabinett beschlossen werden.¹⁷⁸

Auch auf EU-Ebene gibt es Bestrebungen hin zu einer Solarpflicht. Nach einem Vorschlag der Kommission soll in die EU-Gebäuderichtlinie ein neuer Artikel 9a eingefügt werden, der die Mitgliedsstaaten unter anderem dazu verpflichtet innerhalb bestimmter Übergangsfristen dafür zu sorgen, dass auf neuen

und bestehenden öffentlichen und gewerblichen Gebäuden sowie auf neuen Wohngebäuden Solaranlagen installiert werden.¹⁷⁹

Rechtliche Prüfung

Durch die Einführung einer Solarpflicht bei allen Neubauten, Umbauten und Dachsanierungen ist die von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Nutzungsbefugnis der Grundeigentümer:innen betroffen. Bei der vorgeschlagenen Maßnahme handelt es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, denn eine Entziehung konkreter Rechtspositionen – und damit eine Enteignung – findet nicht statt.

Je nach Ausgestaltung der Solarpflicht kann dieser Eingriff in die Eigentumsfreiheit aber gerechtfertigt sein. Der mit der Regelung verfolgte legitime Zweck ist die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien, um einen Beitrag zum Erreichen der Klimaziele zu leisten. Die Einführung einer Solarpflicht ist dazu geeignet dieses Ziel zu erreichen und so zum Klimaschutz (Art. 20a GG) beizutragen. Zudem ist die Solarpflicht zum Erreichen des legitimen Zwecks erforderlich. Als milderes Mittel kommen zwar finanzielle Anreize (Fördermaßnahmen) in Betracht, diese sind im Verhältnis zu einer Solarpflicht aber nicht gleich wirksam, denn sie beruhen immer auf Freiwilligkeit.¹⁸⁰ Entscheidend für die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn ist die Ausgestaltung der Pflicht zur Installation von Solaranlagen. Insbesondere muss diese für die Eigentümer:innen wirtschaftlich zumutbar sein. Die Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit ist eine Frage des konkreten Einzelfalls. Das Verhältnis der Kosten für die Installation der Solaranlage zum Grundstücks- und Gebäudewert bzw. das Verhältnis der Dachsanierungskosten ohne Solaranlage zu den Dachsanierungskosten mit solch einer Anlage sowie die Aussichten auf eine Amortisierung der Anlage können aber Anhaltspunkte eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit darstellen.¹⁸¹ Eine pauschale Unterscheidung beispielsweise zwischen Vermietenden und Eigenheimnutzenden ist insoweit jedoch nicht möglich.

173 Übersicht bei Schomerus, KlimR 2022, 113 (113-115).

174 Vgl. auch § 16 HmbKliSchG, § 3 Abs. 1 SolarG Bln, § 11 EWKG SH, LSolarG RP, § 32a NBauO, § 8 Abs. 2 BauO NRW.

175 SMEKUL, Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021, S. 49.

176 BT-Drs. 19/32044.

177 Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 57.

178 BMWK, Eröffnungsbilanz Klimaschutz, S. 35 f.

179 Nach dem Vorschlag haben die Mitgliedsstaaten die Installation von Solarenergieanlagen auf allen neuen öffentlichen und gewerblichen Gebäuden mit einer Gesamtnutzfläche von mehr als 250 Quadratmetern bis 31. Dezember 2026, auf allen bestehenden öffentlichen und gewerblichen Gebäuden mit einer Gesamtnutzfläche von mehr als 250 Quadratmetern bis 31. Dezember 2027 und auf allen neuen Wohngebäuden bis 31. Dezember 2029 zu gewährleisten, vgl. COM(2022) 222 final, S. 10, 28, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0222&from=EN> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

180 Buchmüller/Hemmert-Halswick, ZNER 2021, 1 (10); Grigoleit/Klanten, NVwZ 2022, 32 (34); Pöter/Gemmer, IR 2019, 98 (100).

181 Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, 2020, S. 48; Böhm/Schwarz, NVwZ 2012, 129 (131); Grigoleit/Klanten, NVwZ 2022, 32 (35).

Für den Fall, dass die Erfüllung der Solarpflicht einen unangemessenen wirtschaftlichen Aufwand bedeutet, bedarf es Härtefall- und Befreiungsregelungen.¹⁸² Zudem sollten Übergangsfristen für das Inkrafttreten der Verpflichtung vorgesehen werden.¹⁸³

Was Bestandsbauten anbelangt, so bedeutet die Einführung einer Solarpflicht einen schwerwiegenderen Eingriff als bei Neubauten. Dies gilt ganz besonders, sofern die Solarpflicht nicht anlässlich von Dachumbauten, sondern generell greift. Aus dem durch Art. 14 GG gewährleisteten Bestandsschutz folgt, dass Eigentümer:innen grundsätzlich auf den Fortbestand ihrer gesetzesmäßig erworbenen Vermögenswerte vertrauen dürfen.¹⁸⁴ Eine Solarpflicht im Bestand wird daher nur mit (längeren) Übergangsfristen möglich sein. Zudem dürfte die Angemessenheit einer entsprechenden Regelung von zusätzlichen Förderprogrammen für die Investitionskosten abhängen, durch welche zugleich ein zusätzlicher finanzieller Anreiz geschaffen werden könnte.¹⁸⁵

Mit dem Förderkredit für erneuerbaren Strom und Wärme (Kredit 270)¹⁸⁶ der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) können unter anderem Photovoltaikanlagen gefördert werden. Eine Solarpflicht könnte dazu führen, dass diese Förderung vermehrt in Anspruch genommen wird.¹⁸⁷ Sofern die jeweilige Anlage daneben auch von einer Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz¹⁸⁸ (EEG) profitiert, ist allerdings zu be-

achten, dass nach den Vorgaben des EU Beihilfenrechts nicht zu einer Überförderung kommen darf. Investitionszuschüsse durch den Bund, die Länder oder ein Kreditinstitut, an dem der Bund oder die Länder beteiligt sind, dürfen neben einer Zahlung nach dem EEG nur gewährt werden, soweit die kumulierten Zahlungen zuzüglich der Erlöse aus der Veräußerung der in der Anlage erzeugten Energie die Erzeugungskosten dieser Energie nicht überschreiten (§ 80a S. 1 EEG 2021).¹⁸⁹ Im EEG bestehende Förderlücken können und sollen aber durch andere Förderprogramme geschlossen werden.¹⁹⁰

Zudem sollte als Erleichterung für die Eigentümer:innen die Möglichkeit vorgesehen werden, die Erfüllung der Solarpflicht auf Dritte zu übertragen.¹⁹¹ So ist auch in einigen der bereits bestehenden landesrechtlichen Regelungen geregelt, dass die Pflicht durch Verpachtung geeigneter Flächen an Dritte erfüllt werden kann (vgl. § 8a Abs. 6 KSG BW, § 11 Abs. 4 EWKG SH¹⁹², § 4 Abs. 6 LSolarG RP¹⁹³). Eine solche Regelung wirkt sich ebenfalls positive auf die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit aus.

Zuständigkeit

Die Einführung einer Solarpflicht fällt unter die Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft einschließlich der Energiewirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und der Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG).¹⁹⁴ Mitunter wird auch argumentiert eine So-

182 Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, 2020, S. 48; Buchmüller/Hemmert-Halswick, ZNER 2021, 1 (11); Schomerus, KlimR 2022, 113 (116).

183 Insofern erscheint eine Unterscheidung zwischen Wohn- und Nichtwohngebäuden denkbar, vgl. § 8 KSG BW.

184 Bryde/Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 14 GG Rn. 110.

185 Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, 2020, S. 47; Böhm/Schwarz, NVwZ 2012, 129 (132 f.).

186 Siehe unter: [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Energie-Umwelt/F%C3%B6rderprodukte/Erneuerbare-Energien-Standard-\(270\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Energie-Umwelt/F%C3%B6rderprodukte/Erneuerbare-Energien-Standard-(270)/) (zuletzt abgerufen am 02.06.2022).

187 Insbesondere zur Kombinierbarkeit der KfW-Kreditförderung mit einer EEG-Vergütung vgl. Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, 2020, S. 31 ff. Danach dürfte die Kombination zwar nicht für Unternehmen, aber für private Gebäudeeigentümer:innen möglich sein. Paintner/Antoni kommen zu dem Ergebnis, dass eine ergänzende Förderung bei Anlagen, für die eine wettbewerblich ermittelte Vergütung gewährt wird, weitgehend ausgeschlossen ist. Die ergänzende Förderung im Bereich der EEG-Vergütung auf der Grundlage gesetzlich bestimmter anzulegender Werte aber grundsätzlich möglich ist, siehe Paintner/Antoni, EnWZ 2022, 159 (163).

188 Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Art. 1 G zur Absenkung der Kostenbelastungen durch die EEG-Umlage und zur Weitergabe dieser Absenkung an die Letztverbraucher vom 23.5.2022 (BGBl. I S. 747) geändert worden ist.

189 Siehe hierzu auch Paintner/Antoni, EnWZ 2022, 159 (160 f.); Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, 2020, S. 32.

190 Vgl. BT-Drs. 18/8860, S. 247 (Gesetzesbegründung zu § 80a EEG).

191 Vgl. Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, 2020, S. 49.

192 Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein (Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein - EWKG) vom 7. März 2017 (GVObI. Schl.-H. S. 124), das zuletzt durch Art. 1 ÄndG vom 2.12.2021 (GVObI. Schl.-H. S. 1339) geändert worden ist.

193 Landesgesetz zur Installation von Solaranlagen Rheinland-Pfalz (Landessolargesetz - LSolarG) vom 30. September 2021 (GVBl. S. 550).

194 Buchmüller/Hemmert-Halswick, ZNER 2021, 1 (3); Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, 2020, S. 41. Für eine Zuordnung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Schomerus, KlimR 2022, 113 (115).

larpflicht falle in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder im Rahmen des Bauordnungsrechts (zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG und der Abgrenzung Bodenrecht – Bauordnungsrecht vgl. Seite 3), da die Pflicht das jeweilige Bauwerk an sich betreffe.¹⁹⁵ Der für die Zuordnung zu einem Kompetenztitel vor allem maßgebliche primäre Regelungszweck eines solchen Gesetzes ist aber der Ausbau der solaren Energieerzeugung und -nutzung sowie der Klimaschutz/ die Verringerung von Treibhausgasemissionen – und nicht städterechtliche Erwägungen oder Bauordnung.¹⁹⁶

Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG ist eine bundesrechtliche Regelung auf Grundlage des Kompetenztitels der Energiewirtschaft nur zulässig, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Für

die Erforderlichkeit einer bundesweiten Solarpflicht spricht, dass eine bundeseinheitliche Regelung für die betroffenen Bauherr:innen eine größere Planungssicherheit schaffen würde.¹⁹⁷ Zudem würde so nicht nur die Versorgungssicherheit, sondern insbesondere auch die Erreichung der Klimaziele gefördert.¹⁹⁸

Fazit

Die Einführung einer – über die von der Regierungskoalition für Gewerbebauten geplante hinausgehende – allgemeine Solarpflicht auf Bundesebene ist grundsätzlich möglich. Für den Fall, dass die Erfüllung der Pflicht einen für die Betroffenen unangemessenen Aufwand bedeutet, sind Härtefall- und Ausnahmeregelungen vorzusehen. Sofern eine Solarpflicht auch für Bestandsbauten eingeführt werden soll, bedarf es (längerer) Übergangsfristen und/ oder finanzieller Fördermaßnahmen.

195 Pöter/Gemmer, IR 2019, 98 (99).

196 Buchmüller/Hemmert-Halswick, ZNER 2021, 1 (3); Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, 2020, S. 41.

197 Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, 2020, S. 41; Schomerus, KlimR 2022, 113 (115).

198 Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, 2020, S. 42; Schomerus, KlimR 2022, 113 (115).

3. Die Förderung der Wiederver- wendung auf allen Ebenen des Gebäude- sektors

3.1. Förderung alternativer Nutzungskonzepte zum Erhalt des Bestands

Maßnahmenvorschlag

Förderung alternativer (Weiter-/Um-) Nutzungskonzepte zum Erhalt des Bestands.

Ausgangslage

Die Um- und Weiternutzung von Bestandsgebäuden ist ein wichtiges Instrument, um die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und die Flächenversiegelung zu begrenzen. Hierzu zählt auch die Umwandlung von bisher anderweitig genutzter Bausubstanz in Wohngebäude. Zu denken ist insbesondere an Bürobauten, Einzelhandelsgebäude oder Hotels, deren ursprüngliche Bestimmung durch den Strukturwandel, Geschäftsaufgabe oder auch den Umstieg auf alternative Arbeitsmodelle und Telearbeit während der Corona-Pandemie entfallen ist.¹⁹⁹

Im Rahmen der BEG-Förderprogramme „Wohngebäude – Zuschuss 461“²⁰⁰ und „Wohngebäude – Kredit 261, 262“²⁰¹ wird u. a. die Umwidmung von Nichtwohnfläche in Wohnfläche gefördert. Förderfähig kann bspw. der Umbau eines zuvor unbeheizten Gebäudes wie einer Lagerhalle oder einer ehemalige Scheune zu einem Energieeffizienzhaus sein.²⁰² Ebenso förderfähig ist die Umwidmung und Sanierung von beheizten Nichtwohngebäuden wie Bürogebäuden oder Ladenlokalen. Die Höhe der Förderung hängt davon ab, welcher Effizienzhausstandard nach der Sanierung erfüllt wird. Eine Förderung nach der BEG ist aber nur möglich, wenn ein Umbau hin zu einem Energieeffizienzhaus stattfindet. Nicht förderfähig ist damit ein Umbau, der die Energieeffizienzstandards nicht erfüllt so-

wie die einfache Um- oder Weiternutzung, die ohne vorherigen Umbau geschieht.

Auf Ebene der Bundesländer gibt es ebenfalls Förderprogramme im Rahmen derer auch die Um- und Weiternutzung von Bestandsgebäuden gefördert wird.²⁰³ So werden Kommunen in Baden-Württemberg sog. Wiedervermietungsprämien gewährt, um Anreize für die Nutzung leerstehenden Wohnraumes zu schaffen. Voraussetzung ist, dass die Kommune oder ein von ihr beauftragter Dritter im Bereich der Beratung oder Vermittlung tätig wird und diese Aktivitäten letztendlich zur Wiedervermietung von leerstehendem Wohnraum geführt haben.²⁰⁴

Rechtliche Prüfung

Denkbar wären Förderprogramme, die an die Um- oder Weiternutzung von Nicht-Wohngebäuden anknüpfen, ohne zugleich einen Umbau oder eine Sanierung hin zum Energieeffizienzhaus vorauszusetzen. Die Förderung von Umbauten, ohne jegliche Anforderungen an den zu erreichenden Effizienzstandard erschiene jedoch in Anbetracht der für das Erreichen der Klimaziele dringend notwendigen Sanierungsoffensive wenig zielführend. Um die Weiternutzung bestehender Gebäude ohne deren vorherigen Umbau zu fördern, bietet sich ein mit der baden-württembergischen Wiedervermietungsprämie vergleichbares Modell an. Ein solches Prämienmodell wäre grundsätzlich auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene möglich.

Zudem sollte das bereits bestehende BEG-Förderprogramm ausgebaut werden. Die Förderung der Umwidmung von Nichtwohngebäuden wird auf der Seite des KfW zu den Förderprogrammen „Wohngebäude – Zuschuss 461“ und „Wohngebäude

199 Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Kreativer Umgang mit dem Bestand.

200 Siehe unter: [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/F%C3%B6rderprodukte/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude-Wohngeb%C3%A4ude-Zuschuss-\(461\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/F%C3%B6rderprodukte/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude-Wohngeb%C3%A4ude-Zuschuss-(461)/) (zuletzt abgerufen am 02.06.2022).

201 Siehe unter: [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/F%C3%B6rderprodukte/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude-Wohngeb%C3%A4ude-Kredit-\(261-262\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/F%C3%B6rderprodukte/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude-Wohngeb%C3%A4ude-Kredit-(261-262)/) (zuletzt abgerufen am 02.06.2022).

202 Vgl. aktion pro eigenheim, Förderung für die Umnutzung und Umwidmung, abrufbar unter: Förderung für die Umnutzung und Umwidmung - aktion pro eigenheim (aktion-pro-eigenheim.de) (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

203 Vgl. z. B. Förderprogrammen für die Dorfentwicklung, die zum Anwendungsbereich des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zählt und in allen Flächenländern existiert. Einige Bundesländer fördern in diesem Zusammenhang u. a. die Umnutzung von bisher land- oder forstwirtschaftlich genutzten Gebäuden für Wohn- oder Arbeitszwecke, vgl. insg. die Übersicht zu den Förderschwerpunkten der einzelnen Bundesländer auf der Internetpräsenz des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft: <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/bund-und-laender-foerderung/steckbrief-dorfentwicklung.html#doc22170bodyText2> (zuletzt abgerufen am 02.06.2022). Von dieser Förderung können Vorhaben in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohner:innen profitieren.

204 Siehe unter: <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/service/foerderprogramme-und-aufrufe/liste-foerderprogramme/wiedervermietungspraemie/>; sowie unter: <https://www.wohnraumoffensive-bw.de/wiedervermietungspraemie-1> (beides zuletzt abgerufen am 02.06.2022).

– Kredit 261, 262“ jeweils nur als Unterpunkt angezeigt.²⁰⁵ Durch ein explizit auf diesen Fördertatbestand ausgerichtetes Förderprogramm „Umwidmung Nichtwohnfläche – Zuschuss (bzw. Kredit)“ oder auch „Umwidmung Wohnfläche – Zuschuss (bzw. Kredit)“ o. Ä. könnte mehr Aufmerksamkeit für diese Förderungsmöglichkeiten geschaffen und damit die Zahl solcher alternativer Umnutzungskonzepte gesteigert werden.

Als staatliches Förderinstrument wären Prämien ebenso wie ein allein auf die Umwidmung ausgerichtetes Förderprogramm der Leistungsverwaltung zuzuordnen und als Subvention²⁰⁶ zu qualifizieren.²⁰⁷ Nach der Rechtsprechung bedarf es für Subventionen grundsätzlich keiner Ermächtigungsgrundlage i. S. d. Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes.²⁰⁸ Ein entsprechender Parlamentsentschluss, z. B. in Form von Haushaltspositionen, genügt. Eine Ermächtigungsgrundlage im Sinne eines formellen Gesetzes ist nur notwendig, wenn durch die Subvention grundrechtlich geschützte Positionen Dritter beeinträchtigt werden.²⁰⁹ Dies wäre vorliegend nicht der Fall. Durch die Förderung einer Umnutzung von Bestandsgebäuden werden diejenigen begünstigt, die in den Genuss der Förderung kommen, Grundrechte Dritter werden aber nicht beschnitten. Auch eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht ersichtlich.

Darüber hinaus stellt sich aber die Frage der Vereinbarkeit einer solchen Förderung mit dem Beihilferecht der Europäischen Union und insbesondere dem Beihilfenverbot in Art. 107 Abs. 1 AEUV (vgl. hierzu Seite 11). Eine Beihilfe in diesem Sinne liegt nicht vor, wenn es an der sog. Selektivität – also der Förderung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige – fehlt.²¹⁰ Ob ein Fördermodell für die Weiter- und Umnutzung von Bestandsgebäuden eine selektive Wirkung entfaltet, hängt letztendlich von der konkreten Ausgestaltung und insbesondere davon ab, wer tatsächlich davon profitiert. Die BEG wurde von der Europäischen Kommission als beihilfenfrei eingestuft.²¹¹ Zudem hat die Kommission ausgeführt, dass es bei Fördermaßnahmen für die Energieeffizienz von Gebäuden

unter bestimmten Voraussetzungen in der Regel an einer Selektivität fehlt (vgl. insgesamt Seite 11).²¹²

Handelt es sich aber um eine selektive Beihilfe, so muss diese grundsätzlich der EU-Kommission notifiziert werden (Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV). Diese hat sodann Gelegenheit sich zu äußern und zu prüfen, ob die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. Die neuen Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (KUEBLL 2022)²¹³ definieren, unter welchen Maßgaben die EU-Kommission staatliche Beihilfen in den Bereichen Klima, Umweltschutz und Energie als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansieht. Neben Vorgaben für „Beihilfen zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz und der Umweltbilanz von Gebäuden“ (4.2) gibt es dort insbesondere auch einen Abschnitt zu „Beihilfen für Ressourceneffizienz und zur Unterstützung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft“ (4.4).

Zuständigkeit

Solche Förderprogramme können sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene angesiedelt sein.

Fazit

Erfolgt in Zusammenhang mit der Um- oder Weiternutzung auch eine Sanierung hin zum Energieeffizienzhaus, besteht schon jetzt eine Fördermöglichkeit im Rahmen der BEG. Es bietet sich an, diese weiter auszubauen und ein separates speziell auf die Um- und Weiternutzung ausgerichtetes Förderprogramm zu schaffen. Was die Förderung alternativer Nutzungskonzepte unabhängig von dem Umbau eines Bestandsgebäudes anbelangt, so bieten sich Prämienmodelle für eine Wiedervermietung leerstehender und nicht sanierungsbedürftiger Gebäude an. In jedem Fall ist jedoch das EU-Beihilfenrecht zu beachten.

205 Siehe unter: [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/F%C3%B6rderprodukte/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude-Wohngeb%C3%A4ude-Zuschuss-\(461\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/F%C3%B6rderprodukte/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude-Wohngeb%C3%A4ude-Zuschuss-(461)/) sowie: [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/F%C3%B6rderprodukte/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude-Wohngeb%C3%A4ude-Kredit-\(261-262\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/F%C3%B6rderprodukte/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude-Wohngeb%C3%A4ude-Kredit-(261-262)/) (beides zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

206 Unter Subventionen sind vermögenswerte Zuwendungen zu verstehen, die die Öffentliche Hand zur Förderung eines im öffentlichen Interesses liegenden Zwecks – hier: der Weiternutzung von Bestandsbauten und damit verbundenen Ressourcenschonung – gewährt, vgl. auch Ebeling/Tellenbröcker, JuS 2014, 217.

207 Siekmann in: Sachs, GG, Vor. Art. 104a GG Rn. 186.

208 Antoni in: Hömig/Wolff, GG, Art. 20 GG Rn. 15.

209 BVerwG, Urteil vom 17. März 1977 – VII C 59/75.

210 Cremer in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 31.

211 BMWK, FAQ, abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/FAQ/BEG/faq-beg-68.html>.

212 Europäische Kommission, Recovery and resilience facility – state aid – guiding template: Energy efficiency in buildings, Rn. 23.

213 Europäische Kommission, Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (C/2022/481), (ABl. C 80 vom 18.2.2022, S. 1–89).

3.2. Erweiterte Verantwortung von Herstellern für Bauprodukte/-stoffe

Maßnahmenvorschlag

Etablierung erweiterter Herstellerverantwortung für Bauprodukte/-stoffe und die Schaffung von Rücknahmesystemen für Hersteller.

Ausgangslage

Im Rahmen des Baurechts enthalten insbesondere die MBO und die Landesbauordnungen Anforderungen an Bauprodukte²¹⁴ und ihre Hersteller. Diese betreffen jedoch nur die Qualität von Bauprodukten, wohingegen rückgebautes Material vom Abfallrecht umfasst wird. Die abfallrechtliche Produktverantwortung des Herstellers ist in § 23 Abs. 1 S. 1 KrWG geregelt. Sie umfasst neben der Pflicht zur Kennzeichnung schadstoffhaltiger Erzeugnisse (§ 23 Abs. 2 Nr. 3 KrWG) auch eine Regelung zur „Rücknahme der Erzeugnisse und der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle sowie deren nachfolgende umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung“ (§ 23 Abs. 2 Nr. 7 KrWG). Mit der Rücknahmeverpflichtung wird ein Anreiz dafür geschaffen, bereits bei der Herstellung von Produkten Abfälle zu vermeiden, um so möglichst geringen Rücklauf zu haben bzw. eine möglichst problemlose Wiederverwendung oder Entsorgung der Erzeugnisse zu ermöglichen.²¹⁵ Aus der allgemeinen Regelung der Produktverantwortung lassen sich jedoch noch keine durchsetzbaren materiellen Pflichten des Herstellers ableiten; hierzu bedarf es der Umsetzung in Verordnungen oder Gesetzen.²¹⁶ § 23 KrWG schafft damit eine abstrakte Grundpflicht, deren Missachtung (zunächst) rechtlich folgenlos bleibt.²¹⁷

Rechtliche Prüfung

Eine erweiterte Herstellerverantwortung für Bauprodukte könnte durch die in § 23 Abs. 4 KrWG enthaltene Verordnungsermächtigung etabliert werden. Danach kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung auf Grund der §§ 24 und 25 KrWG die Produktverantwortlichkeit von Herstellern bestimmter Erzeugnisse bestimmen. Sie legt dabei gemäß § 23 Abs. 4 S. 2 KrWG zugleich fest, für welche Erzeugnisse und in welcher Art und Weise die Produktverantwortung wahrzunehmen ist. Erst durch den Erlass einer Rechtsverordnung wird aus dem Produktverantwortlichen i. S. d. § 23 Abs. 1 bis 3 KrWG ein Produktverpflichteter.²¹⁸ Die Ausgestaltung der Rechtsver-

ordnung hätte sich dabei an §§ 24 und 25 KrWG zu orientieren, es könnten insbesondere auch Anforderungen an Rücknahmepflichten und die Schaffung von Rücknahmesystemen gestellt werden: § 25 Abs. 1 Nr. 6 KrWG eröffnet bspw. die Möglichkeit zu bestimmen, dass Hersteller oder Vertreiber bestimmter Erzeugnisse Systeme zur Förderung der Wiederverwendung und Reparatur zu unterstützen haben. So könnte eine Verknüpfung mit Baustoffbörsen (vgl. Maßnahmenvorschlag Seite 34) hergestellt werden.

Eine Rechtsverordnung nach §§ 23 und 25 KrWG kann nach Anhörung der beteiligten Kreise i. S. d. § 68 KrWG erfolgen. Danach ist ein jeweils auszuwählender Kreis von Vertreter:innen der Wissenschaft, der Betroffenen, der beteiligten Wirtschaft, der für die Abfallwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörden, der Gemeinden und Gemeindeverbänden zu hören. Zudem erfordert der Erlass einer solchen Rechtsverordnung die Zustimmung des Bundesrats.

Die Erweiterung der Herstellerverantwortung durch Rechtsverordnung würde eine Beschränkung der Berufsfreiheit der Hersteller nach Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG darstellen. Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG schützt den Beruf, also jede auf eine gewisse Dauer angelegte und auf Erwerb ausgerichtete Tätigkeit. Ein Eingriff in die Berufsfreiheit liegt nur vor, wenn die Maßnahme eine berufsregelnde Tendenz hat. Eine gesetzliche Erweiterung der Herstellerhaftung insbesondere unter Regelung eines Rücknahmesystems hätte Auswirkungen auf die Arbeitsabläufe der Hersteller. Nach Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG kann die Berufsausübung durch oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden. Dabei ist nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls ausreichend.²¹⁹ Eine solche Erwägung liegt in dem angestrebten Ziel, mit der Förderung einer Kreislaufwirtschaft u. a. durch Rücknahmesysteme der Hersteller die Treibhausgasemissionen zu reduzieren und so die Einhaltung der Klimaziele zu fördern, die dem Gemeinwohl dienen. Die abstrakte Grundpflicht nach § 23 KrWG reicht insoweit nicht aus. Die Beschränkung der Berufsfreiheit ist angesichts der Klimaziele und des in Art. 20a GG verankerten Klima- und Umweltschutzaspekts auch verhältnismäßig, da die Baubranche einen wesentlichen Teil zum CO₂-Ausstoß beiträgt.

Gemäß § 23 Abs. 3 KrWG sind im Rahmen der Produktverantwortung nach § 23 Abs. 1 und 2 KrWG neben der Verhältnismäßigkeit der Anforderungen des § 7 Abs. 4 KrWG auch die sich

214 Die MBO definiert in § 2 Abs. 10 Nr. 1 Bauprodukte als „Baustoffe, Bauteile und Anlagen, die hergestellt werden, um dauerhaft in bauliche Anlagen eingebaut zu werden“. Der Begriff des Bauprodukts umfasst mithin auch den des Baustoffs.

215 Beckmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 23 KrWG Rn. 65.

216 Tünnesen-Harmes in: Jarras/Petersen, KrWG, § 23 KrWG Rn. 6. Eine individuelle Herstellerverantwortung wird in Deutschland bspw. im Elektro- und Elektronikgerätegesetz, eine kollektive Herstellerverantwortung im Rahmen des Batterie- und des Verpackungsgesetzes umgesetzt.

217 Tünnesen-Harmes in: Jarras/Petersen, KrWG, § 23 KrWG Rn. 6.

218 Beckmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 23 KrWG Rn. 94.

219 Vgl. zur Prüfung Wolff in: Hömig/Wolff, GG, Art. 12 GG Rn. 15.

aus anderen Rechtsvorschriften ergebenden Regelungen zur Produktverantwortung und zum Schutz von Menschen und Umwelt sowie die Festlegungen des Unionsrechts über den freien Warenverkehr zu berücksichtigen. § 7 Abs. 4 KrWG enthält eine Einschränkung der Pflicht zur Verwertung von Abfällen im Rahmen des technisch möglichen und wirtschaftlich zumutbaren und stellt insbesondere darauf ab, ob für einen gewonnenen Stoff ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann. Für Sekundärbaustoffe ist bereits ein Markt vorhanden. Insbesondere über die Baustoffbörsen können recycelte Baumaterialien weiterverkauft werden. Es ist den Herstellern auch wirtschaftlich zumutbar, ihre Produktionsprozesse gegebenenfalls so umzustellen, dass eine Rücknahme der Bauprodukte ermöglicht wird. Die unionsrechtliche Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV wird nicht durch die gesetzliche Verankerung einer Herstellerverantwortung für Bauprodukte verletzt, da die Rechtsverordnung den freien Warenverkehr von Bauprodukten nicht ausschließen oder beschränken, sondern lediglich die Verantwortung der Hersteller und deren Pflicht zur Rücknahme regeln bzw. erweitern würde.

Zuständigkeit

Zum Erlass einer Rechtsverordnung i. S. d. §§ 23 ff. KrWG wäre die Bundesregierung ermächtigt (nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68 KrWG) und mit Zustimmung des Bundesrates, s. o.).

Fazit

Die Etablierung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Bauprodukte und -stoffe sowie die Schaffung von Rücknahmesystemen für Hersteller können im Rahmen einer Rechtsverordnung der Bundesregierung nach §§ 23 ff. KrWG umgesetzt werden.

3.3. Förderung von Baustoffbörsen

Maßnahmenvorschlag

Förderung von Baustoffbörsen.

Ausgangslage

Bauteile- und Baustoffbörsen ermöglichen die Wiederverwendung gebrauchter Bauteile und hochwertiger Baustoffe. Da die Herstellung von Baustoffen und -teilen ressourcen- und CO₂-intensiv ist, kann durch ihre Wiederverwendung (graue) Energie eingespart sowie Ressourcen- und Flächenverbrauch reduziert und damit zum Klimaschutz beigetragen werden. Bundesweit gibt es regionale und überregionale Bauteile- und Baustoffbörsen, auch viele Städte haben eigene Baustoffbörsen eingerichtet.²²⁰

Das Erreichen einer Kreislaufwirtschaft im Gebäudebereich soll nach dem Willen der Ampelkoalition u. a. durch die Einführung eines digitalen Gebäuderessourcenpasses gelingen.²²¹ Ein solcher Gebäuderessourcenpass könnte die weitere Verwendung von Ressourcen sicherstellen, indem die verwendeten Baustoffe bereits vor dem Abbruch eines Gebäudes erfasst und der Weiterverwendung zugeführt werden könnten. Diese könnten dann z. B. auf einer Baustoffbörse weiterverkauft werden. Daneben helfen Baustoffbörsen, überschüssiges Baumaterial der weiteren Verwendung zuzuführen.

Baustoffbörsen sind nicht direkt gesetzlich geregelt. Vielmehr enthalten unterschiedliche Gesetze auf europäischer und nationaler Ebene Regelungen, die sich auf das Recyceln von Baustoffen beziehen und damit indirekt auch im Umfeld von Baustoffbörsen Anwendung finden. So finden sich bspw. im KrWG, welches u. a. europäische Anforderungen an Recycling von Bauabfällen in deutsches Recht umsetzt, Regelungen zur Förderung des Recyclens und der sonstigen stofflichen Verwertung von nicht gefährlichen Bau- und Abbruchabfällen. § 6 KrWG enthält eine generelle Verpflichtung, Abfälle möglichst zu vermeiden und – soweit dies nicht möglich ist – ihre Wiederverwendung vorzubereiten oder sie anderweitig hochwertig zu verwerten. § 5 KrWG bestimmt, wann die Abfalleigenschaft eines Stoffes endet. Dies ist bedeutend für die weitere Verwertung des Stoffes

und die Frage, welche Rechtsnormen anwendbar sind. Ab 2023 wird es zudem die Ersatzbaustoffverordnung²²² (EBV) geben, welche eine bundeseinheitlich verbindliche Grundlage für die ordnungsgemäße, schadlose Verwertung mineralischer Abfälle bilden und dabei auch Recyclingbaustoffe umfassen wird. Ziel der EBV ist dabei u. a. die Förderung der Ziele der Kreislaufwirtschaft und der Akzeptanz für den Einsatz von Ersatzbaustoffen.²²³ Daneben findet auch Wasserrecht im Zusammenhang mit dem Recyceln von Baustoffen im Rahmen des Boden- und Gewässerschutzes Anwendung.

Rechtliche Prüfung

Nach § 25 Abs. 1 Nr. 6 KrWG können Hersteller oder Verreiber bestimmter Erzeugnisse durch Rechtsverordnung verpflichtet werden, Systeme zur Förderung der Wiederverwendung und Reparatur zu unterstützen (vgl. oben Seite 32). Dies knüpft an die Grundpflicht der Produktverantwortung in § 23 Abs. 2 Nr. 4 KrWG an.²²⁴ Durch den Erlass einer dahingehenden Rechtsverordnung kann die Entstehung von Baustoffbörsen direkt bei den Verreibern begünstigt werden, sodass künftig im Baustoffhandel neben Primärrohstoffen auch Sekundärrohstoffe angeboten werden könnten. Nach § 25 Abs. 2 Nr. 8 KrWG kann in einer solchen Rechtsverordnung weiter bestimmt werden, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger i. S. d. § 20 KrWG durch Erfassung der Abfälle als ihnen übertragene Aufgabe bei der Rücknahme mitzuwirken und die erfassten Abfälle den nach § 25 Abs. 1 KrWG Verpflichteten zu überlassen haben. Hierdurch kann der Vertrieb von Abfällen als Sekundärrohstoffe begünstigt werden.

Des Weiteren kann der Verkauf von recycelten Baustoffen über Baustoffbörsen durch Aufklärung, Information und Sensibilisierung der Branche und der Öffentlichkeit gefördert werden. Sowohl Bund und Länder als auch Kommunen sollten über die Wichtigkeit der Wiederverwendung von Baustoffen und die Vorteile von Baustoffbörsen informieren, um so Akteure der Bauwirtschaft und die Gesellschaft für eine Kreislaufwirtschaft sensibilisieren. Die Rheinland-Pfälzische Landesregierung hat z. B. ein Bündnis für eine diskriminierungsfreie Ausschreibung von gütegesicherten Recycling-Baustoffen ins Leben gerufen,

220 Vgl. beispielhaft die Website des von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt geförderten bauteilnetz Deutschland und die dort aufgeführten Bauteilbörsen, abrufbar unter: http://www.bauteilnetz.de/bauteilnetz/website/stdws_adresse/bauteilboersen.html?msckid=9fddc3b6cede11ecb6c5ed1e0048e6d5 (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

221 Vgl. Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 90.

222 Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke vom 9. Juli 2021 (BGBl. I S. 2598), die gemäß ihrem Art. 5 Abs. 1 Satz 1 am 01.08.2023 in Kraft treten wird.

223 Vgl. BMUV, 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-altlastenverordnung-und-zur-aenderung-der-deponieverordnung-und-der-gewerbeabfallverordnung> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

224 BT-Drs. 19/19373, S. 63.

welches für die Schonung von Ressourcen und die Wiederverwertung im Baubereich wirbt.²²⁵ In NRW haben bereits 2015 Industrieverbände gemeinsam mit öffentlichen Stellen auf Landes- und Kommunalebene einen „Handlungsleitfaden zur Produktion und Verwendung von güteüberwachten Recycling-Baustoffen im Straßen und Erdbau in Nordrhein-Westfalen“ erarbeitet.²²⁶ Hieran könnten und sollten sich andere Länder und Kommunen ein Beispiel nehmen.

Mit Hilfe von gesetzlichen Regelungen könnten Baustoffbörsen damit allenfalls indirekt über die Anpassung bzw. Erweiterung von Vorschriften, die das Recyceln von Baustoffen regeln, gefördert werden. Denkbar wäre z. B. eine Umweltprämie für die Wiederverwendung von Baumaterialien, welche indirekt auch Baustoffbörsen fördern würden.

Bei einer solchen Umweltprämie handelt es sich um eine mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV, da sie eine staatliche Beihilfe darstellt, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen kann. Die Gewährung von Vorteilen finanzieller Art stellt eine unmittelbare Begünstigung dar. Bei einer Förderung durch einen feststehenden Betrag kann sich auch der Zeitpunkt der Gewinnbesteuerung verschieben, da Fördergelder stille Reserven darstellen können. Dies wäre als weitere Begünstigung einzuordnen. Eine Förderung in Form einer Umweltprämie wäre jedoch gem. Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar. Durch die Beihilfe wird der Wirtschaftszweig des Recyclings im Bereich Baustoffe und damit mittelbar die Baustoffbörsen gefördert. Recycling liegt auch im gemeinsamen Interesse der Mitgliedsstaaten.

Nach Art. 108 Abs. 3 AEUV besteht bei Einführung einer Beihilfe eine Notifizierungspflicht gegenüber der Kommission. Diese entfällt auch nicht nach Art. 38 Abs. 1 Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)²²⁷, wonach Investitionsbeihilfen, die Unternehmen Energieeffizienzgewinne ermöglichen, mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Notifizierungspflicht des Art. 108 Abs. 3 AEUV freigestellt sind. Bezieht sich die Investition auf eine Verbesserung von Gebäuden, muss die Verbesserung der Energieeffizienz im Falle der Renovierung zu einer Verringerung des Primärenergiebedarfs von mindestens 20% und bei neuen Gebäuden von 10% gegenüber dem Schwellenwert für die Anforderungen an Niedrigstenergiegebäuden führen (Art. 38 Abs. 3 lit. c AGVO). Die Einführung einer Recyclingpflicht führt zwar zu Einsparungen von CO₂ bei der Baustoffproduktion, steigert jedoch nicht unmittelbar die Energieeffizienz der Gebäude. Folglich bleibt die Unterrichtung der Kommission notwendig.

Daneben könnte eine Recyclingpflicht für Baustoffe eingeführt und mit einer Pflicht zur Vorlage eines Rückbaukonzepts oder einer verpflichtenden Abrissgenehmigung für Bestandsgebäude verknüpft werden. Zunächst wäre es sinnvoll, eine Pflicht zum Recycling der Baustoffe im Rahmen des Rückbaus von Gebäuden zu regeln. Dies würde zu einer Vergrößerung des Recyclingmarktes führen, sodass langfristig bei ausreichendem Angebot eine Pflicht zu Verwendung von Recyclingprodukten erwogen werden könnte. Die Recyclingpflicht zur Wiedereinführung der Baustoffe in den Kreislauf könnte mit dem von der Ampelkoalition geplanten digitalen Gebäuderessourcenpass verknüpft werden, in dem die zu recycelnden Baustoffe vermerkt werden können. Dies würde der Markt für recycelte Baustoffe fördern, was effektiv den Baustoffbörsen zugutekäme.

Die Regelung einer Verpflichtung der Vorlage eines Rückbaukonzepts bzw. einer verpflichtenden Abrissgenehmigung sind rechtlich möglich (vgl. dazu oben unter 2.5. bzw. 1.2.). Die Recyclingpflicht würde zusätzlich die konkrete Ausgestaltung des Rückbaus regeln und daher eine weitergehende Einschränkung von Art. 14 Abs. 1 GG bedeuten. Diese Erweiterung müsste daher den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen (vgl. 1.2.c.). Die Förderung der Kreislaufwirtschaft im Bauwesen führt zu einer Einsparung von CO₂, welche wiederum Umweltschutz und die Erreichung der Klimaziele fördert. Diese Ziele sind als Teil des Schutzes natürlicher Lebensgrundlagen i.S.d. Art. 20a GG von der Verfassung anerkannte legitime Zwecke. Eine Pflicht zum Recyceln von Baustoffen ist geeignet, diesen Zweck zu fördern. Eine freie Disposition über die weitere Verwendung oder Entsorgung der Baustoffe ist nicht gleich effektiv. Auch eine Vorschrift, die die Verwendung von recyclebaren Stoffen vorschreibt, stellt nicht gleichsam effektiv die Durchführung des Recyclings sicher. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Umsetzung einer Recyclingpflicht für Grundstückeigentümer:innen mit übermäßigen Kosten verbunden wäre. Angesichts der effektiven Förderung der Recyclingquote wäre eine solche Recyclingpflicht im Rahmen der Vorlage eines Rückbaukonzepts mithin verhältnismäßig.

Daneben könnten öffentliche Ausschreibungen unter Zulassung der Verwendung von Recycling-Baustoffen veröffentlicht werden, anstatt sich nur auf Primärbaustoffe zu beschränken. Insoweit wären vergaberechtliche Vorgaben zu beachten und gegebenenfalls anzupassen. Auch ein Rücknahmesystem für Baustoffe (vgl. hierzu oben unter 3.2.) oder eine Verpflichtung, Umbauten an Bestandsgebäuden durch die Wiederverwendung von Baustoffen umzusetzen, würden indirekt Baustoffbörsen fördern.

225 Vgl. die Website des Bündnisses, abrufbar unter: <https://kreislaufwirtschaft-bau.rlp.de/de/startseite/> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022). Am Bündnis beteiligt sind u.a. Landesverbände der kommunalen Spitzenverbände, die Architektenkammer, die Ingenieurkammer, der Landesverband Bauindustrie, der Baugewerbeverband, der Industrieverband Steine und Erden und der Baustoffüberwachtungsverein.

226 vero, Leitfaden für öffentliche Verwaltungen, RC-Baustoff-Produzenten und Bauherren, 2015.

227 Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AGVO).

Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für eine direkte Förderung von Baustoffbörsen durch Aufklärung, Information und Sensibilisierung liegt gleichsam bei Bund, Ländern und Kommunen. Die Zuständigkeit für die Etablierung einer verpflichtenden Abrissgenehmigung sowie eines Rückbaukonzepts liegt, da diese Maßnahmen Änderungen des Bauordnungsrechts betreffen, beim Bund (vgl. 1.1.d. sowie 1.2. und 2.5.). Für Fragen der Abfallwirtschaft kommt gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz dem Bund zu.

Fazit

Der Vorschlag ist rechtlich nur mittelbar umsetzbar. Durch Förderung der Recyclingquote von Baustoffen, beispielsweise durch die Einführung einer Recyclingpflicht, die die Verwendung von recycelten Produkten sowie die anschließende Wiedereinführung in den Kreislauf nach Abriss des Gebäudes umfassen kann, kann der Recyclingmarkt vergrößert und damit mittelbar Baustoffbörsen gefördert werden.

3.4. Standards für ökologische und zirkuläre Baumaterialien und -produkte

Maßnahmenvorschlag

Etablierung fester und deutschlandweit anerkannter Standards für ökologische und zirkuläre Baumaterialien und -produkte und Abbau von Barrieren.

Ausgangslage

Unabhängig von einer gesetzlichen Regelung bestehen viele anerkannte Standards für ökologische und zirkuläre Baumaterialien und -produkte in Form von Labels und Empfehlungen. So betrachtet z. B. Cradle to Cradle Certified insbesondere die Inhalts- und Schadstoffe von Baumaterialien und -produkten,²²⁸ die DGNB Zertifizierung berücksichtigt u.a. Rückbau- und Recyclingfreundlichkeit und fördert den Einsatz von Sekundärrohstoffen,²²⁹ das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB) betrachtet den gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes und die FSC-Zertifizierung bestätigt nachhaltige Holzproduktion. Diese Standards werden meist durch die Vergabe von Zertifikaten vergeben. Im Rahmen von Förderprogrammen wird bereits auf Zertifikate abgestellt. So richtet sich u.a. die BEG-Förderung nach dem Vorliegen des QNG-Siegels.

Rechtliche Prüfung

Eine Etablierung der anerkannten Standards für Baumaterialien und -produkte kann unmittelbar durch Kodifizierung der Standards in Gesetzen erfolgen. So würde eine neue, rechtlich bindende Quelle für ökologische und zirkuläre Baumaterialien entstehen. Die Regelungen der Standards müssen dafür einzeln in Gesetze umgeschrieben, in die jeweiligen Fachgesetze integriert und das gesamte Gesetzgebungsverfahren durchlaufen werden. Dieser langwierige Prozess scheint angesichts der Menge an Standards und des hohen Aufwands bei späteren Anpassungen aber nicht effektiv zur Etablierung der Standards.

Ein Verweis auf bereits bestehende Label könnte auch im Rahmen einer Verordnung erfolgen. Dies bietet die Möglichkeit eines dynamischen Verweises auf die verschiedenen anerkannten Standards. Bei Bedarf könnte ein Verweis angepasst werden, ohne, dass ein Gesetzgebungsverfahren durchlaufen werden

müsste. Hierfür bedarf es einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung. An die Einhaltung der Standards müssten zwecks effektiver Etablierung rechtliche Konsequenzen geknüpft werden. So könnten bestimmte Nachweise durch die Vorlage von anerkannten Zertifikaten erbracht werden.

Weiterhin könnte eine Etablierung der Standards erreicht werden, indem Fördermittel an das Vorliegen eines Zertifikats geknüpft werden. Die Ausgestaltung wäre abhängig von der Art des Fördermittels und der zugrundeliegenden Förderrichtlinie.

Zuständigkeit

Anforderungen an Baumaterialien und -produkte gehören, soweit nicht ein anderweitiger primärer Regelungszweck im Vordergrund steht, als Bauordnungsrecht zur Kompetenz der Länder. Bei den anerkannten Standards für ökologische und zirkuläre Baumaterialien könnten jedoch insbesondere die Interessen der Kreislaufwirtschaft im Vordergrund stehen. Diese unterliegt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG der konkurrierenden Gesetzgebung. Mit dem KrWG hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, sodass hier eine Regelung durch die Länder gem. Art. 71 Abs. 1 GG nicht mehr möglich ist. Soweit die Einsparung von Energie vorrangig ist, unterliegt die Kompetenz der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und wurde durch das GEG bereits vom Bund ausgeübt.

Fazit

Die Maßnahme ist sehr vage formuliert und sollte auf bestimmte Standards beschränkt werden. Die Etablierung von Standards kann am einfachsten durch die Verknüpfung von Fördermitteln mit den anerkannten Standards und der dadurch entstehenden Lenkungswirkung erreicht werden. Je nach Schwerpunkt des jeweiligen Standards, kann eine Regelung in einer Verordnung sinnvoll sein. Hierdurch kann der Standard auch rechtlich bindend ausgestaltet werden. Es müsste jedoch jeweils eine Ermächtigung zum Erlass einer solchen Verordnung bestehen bzw. geschaffen werden.

228 Vgl. die Website von Cradle to Cradle Certified, abrufbar unter: <https://www.c2ccertified.org> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

229 Vgl. die Website von der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB), abrufbar unter: <https://www.dgnb.de/de/themen/nachhaltiges-bauen/> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

4. Die Nutzung von öffentlichen Gebäuden und Beschaffung als zentrale Hebel

4.1. Erstellung von Modernisierungsfahrplänen für öffentliche Gebäude

Maßnahmenvorschlag

Erstellung von Modernisierungsfahrplänen für öffentliche Gebäude.

Ausgangslage

Laut dem Deutschen Städtetag sind die Kommunen für die Konkretisierung der nachhaltigkeits- und klimapolitischen Ziele gehalten, Sanierungsfahrpläne „zu beschließen, zu monitoren und zu pflegen“.²³⁰ Dabei muss der Sanierungsfahrplan von den Kommunen mit ihrer Finanz-, Haushalts- und Personalplanung aufgestellt werden.²³¹ Auch hier kommt wieder die Vorbildfunktion der Öffentlichen Hand zum Tragen, da Kommunen im Rahmen von Energieeffizienz und Klimaschutz auf kommunaler Ebene wichtige Vorbilder für die Bevölkerung und ortsansässige Unternehmen sind.²³²

Die einzelnen Bundesländer können die Aufstellung von Sanierungsfahrplänen gesetzlich festschreiben. So regelt bspw. das Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz²³³ (EWG Bln) in § 9, dass für alle Gebäude der Haupt- und Bezirksverwaltungen Sanierungsfahrpläne aufzustellen sind. Bis 2045 wird eine umfassende energetische Sanierung der öffentlichen Gebäude angestrebt (§ 9 Abs. 1 S. 1 EWG Bln). Dabei soll der Primärenergieverbrauch der landeseigenen Gebäude im Rahmen der Sanierungen um 80 Prozent gegenüber dem Stand von 2010 reduziert werden.²³⁴

Auf Bundesebene wurde 2021 der Gebäudeeffizienzerlass beschlossen, der neue Effizienzanforderungen für Neubau und Sanierung von öffentlichen Bundesgebäuden festlegt. Der Gebäudeeffizienzerlass wurde jedoch vielfach kritisiert; es drohe eine Abrisswelle von intakten Bundesgebäuden und ihr Ersatz durch Neubauten, da der Erlass lediglich den Energieverbrauch in der Nutzungsphase betrachte und den Verbrauch an Ressourcen beim Neubau außer Acht lasse.²³⁵

Rechtliche Prüfung

Denkbar wäre die Umsetzung der Maßnahme mittels Einführung einer Pflicht, für alle öffentlichen Gebäude Modernisierungsfahrpläne aufzustellen, durch eine Änderung des Bundesklimaschutzgesetzes sowie der Klimaschutzgesetze der einzelnen Bundesländer.

Die Klimaschutzgesetze einzelner Bundesländer enthalten teilweise bereits einen Verweis auf die besondere Bedeutung von Sanierungsmaßnahmen für die Erreichung der Klimaziele. So sieht der Entwurf des Bayerischen Klimaschutzgesetzes in der Ergänzung von Art. 2 Abs. 5 die energetische Sanierung des Gebäudebestands als Maßnahme, der zur Verwirklichung der Klimaschutzziele besondere Bedeutung zukommt, vor.²³⁶ Diese Ergänzung regelt jedoch weder eine generelle Sanierungspflicht noch eine Pflicht zur Erstellung von Modernisierungsfahrplänen für öffentliche Gebäude, sondern betont nur die generelle Bedeutung von Sanierungsmaßnahmen. Durch eine Änderung der Landesklimatechutzgesetze nach dem Vorbild des Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetzes wäre die vorgeschlagene Maßnahme entsprechend auf Landesebene umsetzbar. Gemäß § 14 Abs. 1 KSG können die Länder unbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht eigene Klimaschutzgesetze erlassen. Allerdings haben bisher nicht alle Länder eigene Klimaschutzgesetze, daher würde dies nicht zu einer Umsetzung der Maßnahme im gesamten Bundesgebiet führen. Zudem wären Gebäude auf Bundesebene nicht erfasst.

Daher könnte zusätzlich eine entsprechende Regelung in das KSG aufgenommen werden. Eine solche Regelung würde nur für die Bundesverwaltung und deren Gebäude gelten, da angesichts der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG und des Durchgriffsverbots (vgl. dazu oben unter Seite 3) eine für Länder und Kommunen geltende Regelung durch den Bund im KSG nicht zulässig wäre, da die Aufstellung von Modernisierungsfahrplänen die Übertragung einer neuen Aufgabe an die Kommunen darstellen würde.

Zwar könnte ein (nicht bindendes) Gebot der Öffentlichen Hand zur Erstellung von Modernisierungsfahrplänen für öf-

²³⁰ Deutscher Städtetag, Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten, 2021, S. 23.

²³¹ Vgl. ebd.

²³² Vgl. dena, Energieeffizienz in der Kommune, abrufbar unter: <https://www.dena.de/themen-projekte/energieeffizienz/oeffentliche-hand/> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

²³³ Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 122), das zuletzt durch Art. 1 G zur Änd. des Berliner EnergiewendeG und des Allgemeinen ZuständigkeitsG vom 27.8.2021 (GVBl. S. 989) geändert worden ist.

²³⁴ Vgl. Berliner Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz, Sanierungsfahrplan öffentliche Gebäude, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/klimaschutz-in-der-umsetzung/vorbildrolle-oeffentliche-hand/sanierungsfahrplan-oeffentliche-gebaeude/> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

²³⁵ Vgl. hierzu beispielhaft die Pressemitteilung der DUH vom 25.8.2021, abrufbar unter: <https://www.presseportal.de/pm/22521/5002427> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

²³⁶ Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Klimaschutzgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften vom 15.11.2021, abrufbar unter: https://www.stmuvm.bayern.de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz/doc/an1_aenderungsgesetz.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

fentliche Gebäude auch von ihrer Vorbildfunktion abgeleitet werden. Nach §§ 13 ff. KSG soll die Öffentliche Hand ihr Verwaltungshandeln auf die Erreichung der Klimaschutzziele ausrichten und so eine Vorbildfunktion erzeugen.²³⁷ Hier werden materiellrechtliche Anforderungen an das Verwaltungshandeln gestellt, die weitreichende Änderungen im Umfang mit Klimaschutzbelangen nach sich ziehen können.²³⁸ Gemäß des sich aus § 13 Abs. 1 S. 1 KSG ergebenden Berücksichtigungsgebots müssen alle Träger öffentlicher Aufgaben den Zweck des KSG und die zur Erreichung dieses Zwecks festgelegten Ziele bei ihren Planungen und Entscheidungen berücksichtigen.²³⁹ Teil der Klimaschutzziele und der Novelle des Klimaschutzgesetzes ist die Reduktion der Treibhausgasemissionen im Gebäudesektor auf 67 Millionen Tonnen bis 2030 (vgl. § 4 und Anlage 2 KSG). Dabei spielt die Sanierung bereits bestehender und insbesondere auch öffentlicher Gebäude eine entscheidende Rolle. Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG richtet sich sowohl an öffentliche Aufgabenträger des Bundes als auch an die Länder und Kommunen,²⁴⁰ da es vertikale Bindungswirkung entfaltet.

Die Länder gestalten den Verantwortungsbereich innerhalb ihres Bereiches frei aus (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 2 KSG). Sie arbeiten hierbei nach § 14 Abs. 2 KSG in geeigneter Form mit dem Bund zusammen, um die Ziele des KSG zu erreichen. Dies beinhaltet nach der Gesetzesbegründung auch die verwaltungsmäßige Ausführung von dem Klimaschutz dienenden Bundesgesetzen.²⁴¹ Die Länder nutzen aber vor allem in Bereichen, in denen der Bund nicht oder nicht abschließend Regelungen treffen darf, ihre eigenen Gesetzgebungskompetenzen (so beispielsweise im Kommunalrecht).²⁴² Dabei stellt die Gesetzesbegründung zu § 13 Abs. 1 Satz 2 klar, „dass der Bund in die Rechtsetzungs- und Organisationskompetenzen der Länder und auch der Gemeinden nicht eingreift.“²⁴³ Der Bund verleihe den Ländern und Gemeinden durch das Berücksichtigungsgebot keine neuen Aufgaben. Es werde lediglich das allgemeine Vorbildgebot als ein allgemein gehaltenes Berücksichtigungsgebot für Klimaschutzbelange bundesrechtlich vorgegeben.²⁴⁴ Hinsichtlich des Handelns der Öffentlichen Hand zur Gewährleistung einer klimaneutralen Verwaltung und der Erreichung der Klimaschutzziele auf Landesebene sind daher die Länder gefordert.²⁴⁵ Das „föderalistische Kooperationsgebot“, wie die in § 14 Abs. 2 KSG normierte Pflicht zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern auch genannt wird, führt dazu, dass sich die Länder einer notwendigen „Durchführungsgesetzgebung“

auf Landesebene nicht verschließen dürfen und ihnen daher die Frage, ob sie von ihrer Landesgesetzgebungskompetenz Gebrauch machen, nicht vollkommen freisteht, wenn es um die Erreichung der bundesrechtlich verankerten Klimaschutzziele geht.²⁴⁶ Eine Pflicht zur Erstellung von Modernisierungsfahrplänen müsste folglich entsprechend in die jeweiligen Landesklimaschutzgesetze aufgenommen werden.

Daneben käme eine Nachbesserung und Ergänzung des Gebäudeeffizienzerlasses der Bundesregierung in Betracht. Die Anordnung ist als Verwaltungsvorschrift intern verbindlich für die Öffentliche Hand. Dabei sollte neben höheren Effizienzanforderungen für die Sanierung von öffentlichen Bundesgebäuden auch die Erstellung von Modernisierungsfahrplänen aufgenommen werden. Dies würde sich jedoch lediglich auf Bundesgebäude, nicht auf solche auf Landes- und Kommunalebene beziehen.

Zuständigkeit

Für die Änderung des KSG ist der Bund, für die Änderung ihrer Landesklimaschutzgesetze sind die Länder zuständig. Zwar fällt die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Klimaschutzes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG als konkurrierende Gesetzgebung im Wesentlichen dem Bund zu. Dem Landesgesetzgeber steht dabei jedoch gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz zu, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat mit dem KSG ein Klimaschutzgesetz erlassen. Dieses regelt jedoch nicht die Aufstellung von Modernisierungsfahrplänen für landeseigene öffentliche Gebäude und diesbezügliche Reduktionsziele. Gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 KSG können die Länder das Berücksichtigungsgebot innerhalb ihrer Verantwortungsbereiche ausgestalten.

Fazit

Die vorgeschlagene Maßnahme für eine verbindliche Erstellung von Modernisierungsfahrplänen für öffentliche Gebäude kann durch die Regelung einer solchen Pflicht im KSG für Bundesgebäude und in den jeweiligen Landesklimaschutzgesetzen für Gebäude auf Landes- und Kommunalebene umgesetzt werden.

237 Kahl/Gärditz, Umweltrecht, § 6 Rn. 52.

238 BerlKommEnR/Wickel, 5. Aufl. 2022, KSG § 13 Rn. 1. Allerdings dürfte nach anderer Ansicht den meisten Regelungen über die Vorbildfunktion vor allem symbolische Wirkung zukommen, vgl. BerlKommEnR/Wickel, 5. Aufl. 2022, Teil 2: A. 2. Klimaschutz- und Energiegesetze der Länder, Rn. 119.

239 Kahl/Gärditz, Umweltrecht, § 6 Rn. 52.

240 Kahl/Gärditz, Umweltrecht, § 6 Rn. 52.

241 Köck/Kohlrausch: Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimaschutzgesetze, ZUR 2021, 610, 614.

242 Vgl. BT-Drs. 19/14337, S. 37 f.

243 BT-Drs. 19/14337, S. 36.

244 Vgl. ebd.

245 Köck/Kohlrausch: Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimaschutzgesetze, ZUR 2021, 610, 614.

246 Vgl. ebd.

4.2. Energetische Sanierungsförderung im öffentlichen Wohnungsbau

Maßnahmenvorschlag

Einführung einer höheren Förderquote für energetische Sanierungen im öffentlichen Wohnungsbau.

Ausgangslage

Für die energetische Sanierung von Gebäuden existieren auf Bundes- und Landesebene mehrere Förderprogramme. Hinsichtlich der Sanierung von Wohngebäuden ist auf Bundesebene vor allem die Bundesförderung für effiziente Gebäude – Wohngebäude (BEG WG) zu nennen. Hierdurch wird unter anderem die energetische Sanierung und der Ersterwerb von Bestandsgebäuden, die nach Abschluss der Sanierungsmaßnahme erstmals das energetische Niveau eines Effizienzhauses nach näher bestimmten Maßgaben erreichen, gefördert (Nr. 5.2 BEG WG). Antragsberechtigt sind insbesondere auch kommunale Gebietskörperschaften sowie Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (Nr. 6.1 BEG WG), sodass sich das Förderprogramm auf den öffentlichen Wohnungsbau erstreckt. Im Rahmen der Förderung können Zuschüsse zwischen 25 und 50 Prozent der förderfähigen Kosten gewährt werden (Nr. 8.4.2 BEG WG).

Rechtliche Prüfung

Förderprogramme für energetische Sanierungsmaßnahmen – insbesondere solche für Wohngebäude – können so ausgestaltet sein, dass es sich nicht um Beihilfen handelt und sich die Problematik der beihilferechtlichen Zulässigkeit der Zuwendung folglich nicht stellt. Die gesamte BEG wurde von der Kommission als beihilfefrei eingestuft (vgl. oben Seite 11).

²⁴⁷ Häufig ist bei einer Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen keine Selektivität, also keine Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige, gegeben. Bei einer Erhöhung der Förderquote für Sanierungen im öffentlichen Wohnungsbau in der BEG kann sich jedoch eine Begünstigung öffentlicher Antragsberechtigter ergeben. Ist die Förderquote für öffentliche Antragsberechtigte höher als die Förderquote für sonstige Antragsberechtigte, liegt hierin eine diskriminierende Ausgestaltung der Bedingungen zulasten sonstiger Antragsberechtigter. Folglich handelt es sich nicht mehr um eine allgemeine Maßnahme, sondern um eine selektive Begünstigung öffentlicher Stellen.

Liegt demnach mit einer erhöhten Förderquote eine Beihilfe vor, kann diese unter Umständen von der Notifizierungspflicht (Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV) freigestellt sein. Das bedeutet, dass

die Maßnahme nicht erst bei der Kommission notifiziert und von dieser genehmigt werden muss. Eine Freistellung kann sich nach Art. 38 Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)²⁴⁸ ergeben. Diese Vorschrift regelt Investitionsbeihilfen für Energieeffizienzmaßnahmen. Förderfähig sind hiernach die Investitionsmehrkosten, die für die Verbesserung der Energieeffizienz erforderlich sind (Art. 38 Abs. 3 S. 1 AGVO). Die zulässige Beihilfeintensität beträgt 30 Prozent; bei Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) kann die Intensität um 20 bzw. 10 Prozentpunkte, bei Beihilfen in Fördergebieten um weitere 15 bzw. 5 Prozentpunkte erhöht werden (Art. 38 Abs. 4-6 AGVO). In diesem Rahmen ist eine Erhöhung der Förderquote grundsätzlich möglich. Da sich die Förderung jedoch regelmäßig nicht auf Fördergebiete bezieht, darf der Höchstsatz grundsätzlich 50 Prozent nicht übersteigen – und auch dies nur bei Zuwendungen an kleine Unternehmen. Der Höchstsatz nach der BEG WG liegt allerdings bereits bei 50 Prozent, sodass keine Freistellung nach der AGVO möglich ist.

Folglich wäre die Erhöhung der Förderquote im BEG als Beihilfe bei der Kommission zu notifizieren und von dieser zu genehmigen. Die Kommission nimmt hierzu eine Prüfung nach den KUEBILL vor. Dabei sind maßgeblich die Vereinbarkeitskriterien für Beihilfen zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz und der Umweltbilanz von Gebäuden nach Kapitel 4.2 zu beachten, insbesondere die Vorgaben zur Beihilfeintensität nach Rn. 147-153.

Zuständigkeit

Zuständig für eine Erhöhung der Förderquote durch eine Änderung der BEG ist auf Bundesebene das BMWK (vgl. Seite 10).

Fazit

Die Einführung einer höheren Förderquote für Sanierungen im öffentlichen Wohnungsbau im Vergleich zu anderen Wohnungssanierungen führt grundsätzlich dazu, dass die Fördermaßnahme als Beihilfe einzustufen ist. Hierdurch ergeben sich strengere Vorgaben an die Ausgestaltung der Förderung. Eine Förderquote über 50 Prozent ist regelmäßig jedenfalls nicht ohne eine Genehmigung durch die Kommission möglich. Daher sollte die Förderquote unabhängig davon, ob es sich um eine Sanierung im öffentlichen oder privaten Wohnungsbau handelt, erhöht werden, da in diesem Fall keine Selektivität gegeben ist. Bei einer solchen Ausgestaltung handelt es sich folglich nicht um eine Beihilfe, sodass sich die Problematik der beihilferechtlichen Zulässigkeit nicht stellt.

²⁴⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, FAQ, abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/FAQ/BEG/faq-beg-68.html> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

²⁴⁸ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AGVO).

4.3. EH40+-Standard für öffentliche Neubauten

Maßnahmenvorschlag

Ein verpflichtender EH40+-Standard für öffentliche Neubauten als Vorbild.

Ausgangslage

Nach aktueller Rechtslage muss die Öffentliche Hand bei der Errichtung oder grundlegenden Renovierung eines Nichtwohngebäudes im Sinne des § 4 Abs. 1 S. 1 GEG gemäß § 4 Abs. 2 S. 1 GEG bei der Errichtung von Nichtwohngebäuden prüfen, ob und in welchem Umfang Erträge durch die Errichtung einer im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit dem Gebäude stehenden Anlage zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie oder durch solarthermische Anlagen zur Wärme- und Kälteerzeugung erzielt und genutzt werden können. Gemäß § 4 Abs. 3 GEG informiert die Öffentliche Hand über die Erfüllung der Vorbildfunktion und berichtet hierüber im Klimaschutzbericht der Bundesregierung. Abgesehen von der Prüfung nach § 4 Abs. 2 S. 1 GEG sowie der Regelung der Informations- und Berichtspflicht des § 4 Abs. 3 GEG gelten für die Errichtung von Nichtwohngebäuden in öffentlicher Hand die gleichen Anforderungen nach §§ 10 ff. GEG wie für die Errichtung aller anderen Gebäude, die sich nicht in Öffentlicher Hand befinden. Der einzuhaltende Standard entspricht mithin nach derzeitigem Stand nur dem Referenzgebäude des GEG (aktuell also dem Effizienzhaus-75-Standard, vgl. oben unter Seite 24).

Im Rahmen der GEG-Novelle sind keine vom Standard des GEG-Referenzgebäudes abweichenden, höheren Standards für öffentliche Neubauten vorgesehen. Auch der Koalitionsvertrag²⁴⁹ der Ampelkoalition sieht keine entsprechende Regelung vor.

Rechtliche Prüfung

Um den EH40+-Standard²⁵⁰ für öffentliche Neubauten einzuführen, müsste das GEG geändert und um die Anforderungen des EH40+-Standards für die Errichtung von Nichtwohngebäuden der öffentlichen Hand ergänzt werden. Das Effizienzhaus 40 Plus (EH40+) erfüllt die Anforderungen an ein Effizienzhaus 40, muss darüber hinaus aber weitere Voraussetzungen, das sog. Plus-Paket, erfüllen. Insoweit müssten, selbst im Falle einer Anpassung des GEG-Referenzgebäudes an den KfW-40-Standard (vgl. Maßnahme Seite 24), weitere, dem EH40+-Standard entsprechende Voraussetzungen speziell für öffentliche Neubauten ins GEG aufgenommen werden.

Die erhöhten Anforderungen an öffentliche Neubauten im Vergleich zu anderen Neubauten dürften im Lichte der Vorbildfunktion der Öffentlichen Hand gerechtfertigt sein. Die Vorbildfunktion der Öffentlichen Hand ergibt sich neben § 4 Abs. 1 GEG auch aus weiteren nationalen Normen sowie aus dem Europarecht. So hat die Öffentliche Hand gemäß Art. 5 der Energieeffizienz-Richtlinie²⁵¹ und § 3 Abs. 3 des Gesetzes über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen²⁵² bei der Energieeffizienzverbesserung eine besondere Vorbildfunktion. Die Öffentliche Hand soll daher wirtschaftliche Energieeffizienzmaßnahmen, die nachhaltige Energieeinsparungen auslösen, ergreifen.²⁵³ Dies ist nicht zuletzt wegen der ökonomischen Bedeutung des Sektors angesichts der hohen Anteile der Öffentlichen Hand an Bauinvestitionen und der daraus resultierenden Marktmacht, die sich positiv auf die Förderung von energieeffizienten Technologien und Dienstleistungen auswirkt, von Bedeutung.²⁵⁴ Zudem finden sich in den §§ 13 bis 15 KSG Regelungen zur Vorbildfunktion der Öffentlichen Hand (vgl. Seite 2).

Das Vorsehen höherer Standards für öffentliche Neubauten ist keine neue Idee, vielmehr waren strengere Standards für öffentliche Neubauten bereits im dem GEG vorausgehenden

249 Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059%20cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

250 Der EH40+- Standard meint Häuser, die mindestens 60 Prozent weniger Energie verbrauchen als der Neubau-Standard und darüber hinaus selbst Strom erzeugen und speichern.

251 Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG (ABl. L 315 S. 1, ber. 2013 S. 24), Celex-Nr. 32012 L 0027, die zuletzt durch Art. 70 RL (EU) 2019/944 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt vom 5.6.2019 (ABl. L 158 S. 125, ber. 2020 ABl. L 15 S. 8) geändert worden ist.

252 Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen vom 4. November 2010 (BGBl. I S. 1483), das zuletzt durch Art. 5 G zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude und zur Änd. weiterer Gesetze vom 8.8.2020 (BGBl. I S. 1728) geändert worden ist.

253 Vgl. Bundesstelle für Energieeffizienz zum Vorbild des Öffentlichen Sektors, abrufbar unter: https://www.bfee-online.de/BfEE/DE/Effizienzpolitik/NationaleEnergieeffizienzpolitik/VorbildOeffentlicherSektor/vorbildoeffentlichersektor_node.html (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

254 Vgl. Bundesstelle für Energieeffizienz zum Vorbild des Öffentlichen Sektors, abrufbar unter: https://www.bfee-online.de/BfEE/DE/Effizienzpolitik/NationaleEnergieeffizienzpolitik/VorbildOeffentlicherSektor/vorbildoeffentlichersektor_node.html (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz²⁵⁵ (EEWärmeG) gesetzlich geregelt. Danach galt für öffentliche Neubauten ab Mitte 2011 der höhere Wärmedammstandard eines Effizienzhauses 55 der KfW.²⁵⁶ Es spricht somit nichts dagegen, im Rahmen der Vorbildfunktion der Öffentlichen Hand erneut einen höheren Standard für öffentliche Neubauten zu etablieren. Das Europarecht steht einer solchen Regelung nicht im Weg. Die EU-Gebäuderichtlinie legt lediglich fest, dass bis 31.12.2020 alle neuen Gebäude Niedrigstenergiegebäude sind (Art. 9 Abs. 1(a) der Richtlinie); dies wurde durch § 10 GEG umgesetzt. Die Richtlinie bestimmt jedoch nicht, dass die Mitgliedsstaaten keine verschiedenen Standards für öffentliche und nicht-öffentliche Neubauten anlegen oder über die Anforderungen des Niedrigstenergiegebäudes hinausgehen dürfen. Europarechtliche Grundfreiheiten würden von einer Änderung des GEG nicht eingeschränkt werden.

Zuständigkeit

Für die Änderung des GEG ist grundsätzlich der Bund zuständig (vgl. oben Seite 10). Eine Ergänzung des GEG um die Anforderungen des EH40+-Standards für öffentliche Gebäude würde sich sowohl auf Bundes-, als auch auf Landes- und Kommunalgebäude erstrecken. Aufgrund der konkurrieren-

den Gesetzgebung (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 24 GG) käme grundsätzlich für Landes- und Kommunalgebäude auch eine Regelung durch Landesgesetze in Betracht. Dem Bund kommt jedoch auch insoweit Gesetzgebungskompetenz zu. Dies ergibt sich aus einem Vergleich mit den Vorschriften des EEWärmeG, welches gemeinsam mit dem Energieeinsparungsgesetz²⁵⁷ und der Energieeinsparverordnung²⁵⁸ zum GEG zusammengefasst wurde. § 4 GEG ersetzt dabei § 1a EEWärmeG, der die Vorbildfunktion für öffentliche Gebäude regelte. Die Vorbildfunktion des § 1a EEWärmeG bezog sich auf alle öffentlichen Gebäude, also auch die der Länder und Kommunen.²⁵⁹ Um die Umsetzung des Art. 13 Abs. 5 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RL 2009/28/EG)²⁶⁰ sicherzustellen, wurde das „Ob“ und damit der abweichungsfeste Kern der Vorbildfunktion bundesweit verbindlich in § 1a EEWärmeG geregelt.²⁶¹ Diese einheitliche Regelung der Vorbildfunktion wurde in § 4 GEG übernommen.

Fazit

Ein verpflichtender EH40+-Standard für öffentliche Neubauten ist aufgrund der Vorbildfunktion der Öffentlichen Hand rechtlich möglich.

255 Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz – EEWärmeG) vom 7. August 2008 (BGBl. I S. 1658), das zuletzt durch Art. 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 G zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude und zur Änd. weiterer Gesetze vom 8.8.2020 (BGBl. I S. 1728) geändert und durch Art. 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 G v. 8.8.2020 (BGBl. I S. 1728) mit Ablauf des 31.10.2020 aufgehoben wurde.

256 Wustlich in: Theobald/Kühling, Energierecht, § 7 EEWärmeG Rn. 23 f.

257 Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz – EnEG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2684), das zuletzt durch Art. 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 G zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude und zur Änd. weiterer Gesetze vom 8.8.2020 (BGBl. I S. 1728) geändert und durch Art. 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 G v. 8.8.2020 (BGBl. I S. 1728) mit Ablauf des 31.10.2020 aufgehoben wurde.

258 Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV) vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), die zuletzt durch Art. 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 G zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude und zur Änd. weiterer Gesetze vom 8.8.2020 (BGBl. I S. 1728) geändert und durch Art. 10 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 G v. 8.8.2020 (BGBl. I S. 1728) mit Ablauf des 31.10.2020 aufgehoben wurde.

259 Wustlich in: Theobald/Kühling, Energierecht, § 1a EEWärmeG Rn. 13.

260 Nach Art. 13 Abs. 5 der RL 2009/28/EG (bzw. seit Erlass der RED II (RL 2018/2001/EU) Art. 15 Abs. 5) haben die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass neu errichtete öffentliche Gebäude sowie bestehende öffentliche Gebäude, an denen größere Renovierungsarbeiten vorgenommen werden, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ab dem 1. Januar 2012 eine Vorbildfunktion im Rahmen der Richtlinie erfüllen.

261 Wustlich in: Theobald/Kühling, Energierecht, § 1a EEWärmeG Rn. 15 f.

4.4. Verbindliche Vorgaben für Green Public Procurement

Maßnahmenvorschlag

Unmissverständliche politische und verbindliche Vorgaben für Green Public Procurement, ähnlich der Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen im Land Berlin.

Ausgangslage

Die Berücksichtigung von umweltbezogenen Aspekten bei der Vergabe ist ein Grundsatz des Vergaberechts (§ 97 Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen,²⁶² GWB). Das Vergaberecht bietet dabei mehrere Ansatzpunkte für ein umweltorientierte öffentliche Beschaffung (Green Public Procurement, GPP) indem es eine Berücksichtigung von umweltbezogenen Aspekten auf verschiedenen Stufen des Vergabeverfahrens ermöglicht.²⁶³ So können etwa im Rahmen der Bedarfsermittlung und Auswahl des Auftragsgegenstandes ein umweltfreundlicher Beschaffungsgegenstand gewählt werden oder im Rahmen der Leistungsbeschreibung Umweltauflagen aufgenommen werden.²⁶⁴

Diese Berücksichtigung von Umweltaspekten ist jedoch grundsätzlich nicht verpflichtend. Lediglich in bestimmten Fällen sind Pflichten festgelegt. So sind etwa alle öffentlichen Auftraggeber bei der Beschaffung von energieverbrauchsrelevanten Waren, Geräten und Ausrüstungen sowie von Straßenfahrzeugen verpflichtet, Umweltaspekte zu berücksichtigen, wenn die Beschaffung über dem EU-Schwellenwert liegt (§ 67 Vergabeverordnung,²⁶⁵ VgV).²⁶⁶

Umfassende Verpflichtungen sind im Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz²⁶⁷ (BerlAVG) vorgesehen. Nach § 7 Abs. 1 S. 1 BerlAVG sind öffentliche Auftraggeber verpflichtet, bei der Vergabe von Aufträgen ökologische Kriterien zu berücksichtigen. Umweltfreundlichen und energieeffizienten Produkten, Materialien und Verfahren soll bei der Festlegung der Leistungsanforderungen der Vorzug gegeben werden (§ 7 Abs. 1 S. 2 BerlAVG). Zudem sind bei der Wertung der Wirtschaftlichkeit der Angebote die vollständigen Lebenszykluskosten zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 1 S. 3 BerlAVG). Zur verbindlichen Konkretisierung dieser Vorgaben enthält § 7 Abs. 2 BerlAVG eine Ermächtigung des Senats zum Erlass von Verwaltungsvorschriften, von der er durch die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz mit der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU)²⁶⁸ Gebrauch gemacht hat. Die VwVBU enthält insbesondere Beschaffungsbeschränkungen hinsichtlich bestimmter Produkte (Punkt I (5)) und Regelungen zum Umgang mit im Anhang enthaltenen Leistungsblättern (Punkt I (7)). Die darin enthaltenen Umweltschutzanforderungen sind in die Leistungs- bzw. Aufgabenbeschreibung aufzunehmen.

Für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen durch Bundesbehörden gilt seit 1. Januar 2022 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima).²⁶⁹ Danach „sollen“ die von zu beschaffenden Leistungen verursachten Treibhausgasemissionen im Vergabeverfahren hinreichend Berücksichtigung finden (§ 1 Abs. 2 S. 2 AVV Klima). Zudem sind für die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots neben den Anschaffungs- und Lebenszykluskosten auch die Kosten der verursachten Treibhausgasemissionen zu berücksichtigen (vgl. § 2 Abs. 2 AVV Klima).²⁷⁰

262 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1151).

263 IKEM, Sofortmaßnahmen für Klimaschutz in der Industrie – Juristischer Kurzbericht im Auftrag des WWF, 2019, S. 30 ff.; Schneider/Schmidt, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, 2020, S. 41; Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 192-194 Rn. 66-69.

264 Schneider/Schmidt, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, 2020, S. 41.

265 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Art. 2 G zur Umsetzung der RL (EU) 2019/1161 vom 20. Juni 2019 zur Änd. der RL 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge sowie zur Änd. vergaberechtlicher Vorschriften vom 9.6.2021 (BGBl. I S. 1691) geändert worden ist.

266 Hierzu Schneider/Schmidt, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, 2020, S. 92 f. Wie bereits auf Seite 2 ausgeführt verpflichtet auch § 13 Abs. 2 KSG den Bund im Rahmen seiner Beschaffung die nationalen Klimaschutzziele zu berücksichtigen; eine konkrete Pflicht zur Berücksichtigung von Umweltkriterien bei der Vergabe von Bauaufträgen ergibt sich aus dieser Vorschrift aber nicht.

267 Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz vom 22. April 2020 (GVBl. S. 276).

268 Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 19.10.2021, SenUVK I B 12.

269 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima) vom 19. Oktober 2021, BAnz AT 22.10.2021 B1. Es handelt sich um eine Weiterentwicklung der bis dato geltenden Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Leistungen (AVV EnEff).

270 Beschaffungsamt des BMI, „Bund forciert klimafreundliche Beschaffung“, 05.01.2022, https://www.nachhaltige-beschaffung.info/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2022/220105_AVV_Klima.html#:~:text=Seit%20dem%2001.,Vorgaben%20des%20Bundes%2DKlimaschutzgesetzes%20sicherstellen (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

Rechtliche Prüfung

Um eine klare und verbindliche Vorgabe für GPP zu setzen, kann eine verpflichtende Berücksichtigung von Umweltaspekten, beispielsweise in § 127 GWB, ab einem bestimmten Schwellenwert geregelt werden.²⁷¹ Dabei kann zur einheitlichen Konkretisierung der Umweltkriterien in § 127 GWB festgelegt werden, dass die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Verwaltungsvorschriften erlassen kann.²⁷² Entsprechend einer solchen Regelung könnte die Bundesregierung durch eine Verwaltungsvorschrift – ähnlich der VwVBU – verbindliche Vorgaben für Bundesbehörden und die Landesverwaltungen setzen.

Eine obligatorische Berücksichtigung von Umweltaspekten ist – zumindest sofern durch einen Schwellenwert unzumutbare Härten verhindert werden – mit dem Verfassungsrecht vereinbar, insbesondere verhältnismäßig.²⁷³

Die Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften ist dabei rein deklaratorisch und entspricht den in Art. 84 Abs. 2 GG und Art. 86 S. 1 GG festgelegten Befugnissen. Zwar ist hiernach eine Zustimmung des Bundesrats für den Erlass von Verwaltungsvorschriften für die Bundesverwaltung nicht erforderlich. Im Sinne einer einheitlichen Regelung kann jedoch durch Gesetz festgelegt werden, dass eine solche Zustimmung nicht nur für Verwaltungsvorschriften für die Landesverwaltungen, sondern auch für solche für die Bundesverwaltung nötig ist.²⁷⁴

Der Erlass einer Verwaltungsvorschrift zur einheitlichen Regelung der Vorgaben für GPP ist grundsätzlich möglich. Bei der Ausgestaltung der Verwaltungsvorschrift sind jedoch bestimmte Maßgaben zu beachten, damit die Verwaltungsvorschrift rechtmäßig ist. Werden Umwelanforderungen geregelt, die von den Bietern zwingend einzuhalten sind, so ist zu beachten, dass diese in Zusammenhang mit dem Produkt stehen müssen (§ 31 Abs. 3 VgV, § 23 Abs. 2 Unterschwellenvergabeordnung²⁷⁵, § 127 Abs. 1 S. 1, 122 Abs. 4 S. 1 GWB). Dementsprechend sind etwa Anforderungen, die die Unternehmensführung des Auftragnehmers im Allgemeinen betreffen, unzulässig.²⁷⁶ Die Anforderungen müssen darüber hinaus verhältnismäßig sein. Die Berücksichtigung von ökologischen Aspekten darf folglich nicht außer Verhältnis zum Auftragswert und dem Beschaffungsziel stehen, sodass insbesondere bei geringeren Auftragswerten keine übermäßigen Anforderungen gestellt werden sol-

len.²⁷⁷ Um eine Verhältnismäßigkeit auch bei Fällen, in denen keine umweltverträglichen Produkte oder Dienstleistungen für den jeweiligen Verwendungszweck geeignet sind, zu gewährleisten, sollte zudem eine Härtefallklausel – wie sie auch in Punkt 9 VwVBU vorgesehen ist – in die Verwaltungsvorschrift aufgenommen werden.

Auf EU-rechtlicher Ebene sind bei der Ausgestaltung der Verwaltungsvorschrift insbesondere die Grundfreiheiten zu beachten. Hieraus folgt, dass die Verwaltungsvorschrift nicht eine zwingende Aufnahme von Umweltschutzanforderungen, die nur durch nationale Produkte erfüllt werden oder unter Verweis auf nationale Normen (z. B. DIN-Normen) beschrieben werden, vorsehen darf.²⁷⁸

Zuständigkeit

Für die Regelung einer obligatorischen Berücksichtigung von Umweltaspekten hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 oder Nr. 24 GG. Das Recht der Vergabe öffentlicher Aufträge ist vom „Recht der Wirtschaft“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG umfasst.²⁷⁹ Ebenfalls in Betracht kommt Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG als wesentliche Grundlage für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Klimaschutzes.²⁸⁰

Diese Gesetzgebungskompetenz gilt auch für die Regelung einer Ermächtigung zum Erlass einer konkretisierenden Verwaltungsvorschrift in diesem Bereich. Für den Erlass einer einheitlichen Verwaltungsvorschrift für die Bundesverwaltung und die Landesverwaltungen ist nach Art. 84 Abs. 2 GG und Art. 86 S. 1 GG die Bundesregierung zuständig.

Fazit

Eine Pflicht zur Berücksichtigung umweltbezogener Aspekte bei Vergabeverfahren sowie eine explizite Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass konkretisierender Verwaltungsvorschriften hierzu kann durch den Bundesgesetzgeber im GWB vorgenommen werden. Der Erlass einer Verwaltungsvorschrift zur einheitlichen Regelung der Maßgaben für GPP für die Bundes- und Landesverwaltung ist auch ohne eine explizite Ermächtigung im GWB durch die Bundesregierung möglich.

271 Hierzu auch IKEM, Sofortmaßnahmen für Klimaschutz in der Industrie – Juristischer Kurzbericht im Auftrag des WWF, 2019, S. 32 ff.

272 IKEM, Sofortmaßnahmen für Klimaschutz in der Industrie – Juristischer Kurzbericht im Auftrag des WWF, 2019, S. 34 ff.

273 IKEM, Sofortmaßnahmen für Klimaschutz in der Industrie – Juristischer Kurzbericht im Auftrag des WWF, 2019, S. 33 f.

274 IKEM, Sofortmaßnahmen für Klimaschutz in der Industrie – Juristischer Kurzbericht im Auftrag des WWF, 2019, S. 36 f.

275 Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte, Ausgabe 2017 (BANZ AT 07.02.2017 B1, ber. 08.02.2017 B1).

276 Thiele in: BeckOK Vergaberecht, § 31 VgV Rn. 41; Schneider/Schmidt, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, 2020, S. 75.

277 Thiele in: BeckOK Vergaberecht, § 31 VgV Rn. 43.

278 Vgl. Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, S. 193 Rn. 67.

279 BVerfGE 116, 202 (215 f.) = NJW 2007, 51 (52).

280 Schnapauff in: Hömig/Wolff, GG. Art. 74 GG Rn. 24.

Eine Verwaltungsvorschrift kann grundsätzlich schneller und mit weniger Aufwand erlassen werden als ein Bundesgesetz – wenngleich Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung für die Landesverwaltung der Zustimmung des Bundesrats bedürfen. Die Regelung einer expliziten Verpflichtung zum Erlass einer konkretisierenden Verwaltungsvorschrift im GWB würde jedoch sicherstellen, dass eine solche Verwaltungsvorschrift tatsächlich erlassen wird und hierfür den Rahmen setzen.²⁸¹ Daher sollten grundsätzlich sowohl eine gesetzliche Regelung der Pflicht zur Berücksichtigung von Umweltkriterien und der Ermächtigung zum Erlass einer konkretisierenden Verwaltungsvorschrift als auch eine solche Verwaltungsvorschrift erlassen werden.

281 IKEM, Sofortmaßnahmen für Klimaschutz in der Industrie – Juristischer Kurzbericht im Auftrag des WWF, 2019, S. 35.

4.5. Obligatorische zirkuläre Beschaffung für öffentliche Bauvorhaben

Maßnahmenvorschlag

Einführung einer obligatorischen zirkulären Beschaffung inkl. Lebenszykluskosten-Berechnung für öffentliche Bauvorhaben der Behörden des Landes, der Städte und Gemeinden.

Ausgangslage

Bei der zirkulären Beschaffung als spezielle Form des GPP (siehe hierzu Seite 44) wird ein besonderes Augenmerk auf den Erwerb von Bauleistungen, Waren oder Dienstleistungen gelegt, die zu geschlossenen Energie- und Materialkreisläufen innerhalb der Lieferketten beitragen und zugleich negative Umweltauswirkungen und die Entstehung von Abfällen während des gesamten Lebenszyklus minimieren und im besten Fall vermeiden.²⁸²

Die in § 45 KrWG verankerte Verpflichtung zu einem kreislaufwirtschaftsorientierten Beschaffungswesen stellt einen Schritt in Richtung zirkulärer Beschaffung dar. Gemäß Absatz 2 der Vorschrift sind öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung – und insbesondere in Zusammenhang mit öffentlichen Bauvorhaben – verpflichtet, Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die entweder ressourcenschonend hergestellt (Nr. 1), recycelt (Nr. 2), sich durch eine besondere Langlebigkeit und Wiederverwertbarkeit auszeichnen (Nr. 3) oder zu weniger bzw. schadstoffärmeren Abfällen führen (Nr. 4). Hierdurch wird das Leistungsbestimmungsrecht der öffentlichen Auftraggeber konkretisiert. Diese sind verpflichtet Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die zumindest einer der alternativ aufgezählten („oder“) Anforderungen des § 45 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 bis 4 KrWG entsprechen.²⁸³ Die Bevorzugungspflicht des § 45 Abs. 2 KrWG findet jedoch nur Anwendung, soweit die Erzeugnisse für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, durch ihre Beschaffung oder Verwendung keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen und ein ausreichender Wettbewerb gewährleistet wird (§ 45 Abs. 2

S. 2 KrWG).²⁸⁴ Auch in den Landesabfallgesetzen finden sich Regelungen zur Bevorzugung umweltfreundlicher Erzeugnisse bei der Beschaffung.²⁸⁵

Maßgeblich für die Beschaffung von Bauprojekten mit geschätztem Wert ab 5.382.000 Euro²⁸⁶ („Oberschwellenbereich“) ist zudem die EU-Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge²⁸⁷ (EU-Vergaberichtlinie). Diese wird durch den 4. Teil des GWB in das deutsche Recht umgesetzt und weiter konkretisiert durch die jeweiligen Landesgesetze, wie z. B. das BerlAVG.²⁸⁸ Im Bereich unterhalb des oben wiedergegebenen Schwellenwertes (sog. „Unterschwellenbereich“) ist die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) relevant; Bauvergaben des Bundes werden in der VOB/A Teil 1 geregelt.²⁸⁹ Siehe zu den Bestimmungen des Vergaberechts insgesamt oben unter 4. 4. (Seite 44).

Rechtliche Prüfung

§ 45 KrWG sieht bereits zirkuläre Kriterien vor, die bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu berücksichtigen sind. Öffentliche Auftraggeber erfüllen ihrer Verpflichtung nach dieser Vorschrift jedoch bereits, wenn nur eine der dort genannten Alternativen erfüllt ist (§ 45 Abs. 2 S. 1 Nr. 1, 2, 3 oder 4 KrWG). Um die verbindliche zirkuläre Beschaffung im öffentlichen Bauwesen weiter voranzutreiben, bietet sich eine Verschärfung der Anforderungen des § 45 KrWG an. Alternativ wäre – wie unter 4.4. (Seite 45.) vorgeschlagen – eine Ergänzung des § 127 GWB in Betracht. Da sich in § 45 KrWG bereits Vorgaben zur zirkulären Beschaffung finden, dürfte eine Umsetzung an dieser Stelle aber systematisch sinnvoller sein.

Zur Konkretisierung der Kriterien für eine zirkuläre Beschaffung kann zudem vorgesehen werden, dass die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Verwaltungsvorschriften

282 EU Kommission, Public Procurement for a Circular Economy – Good practice and guidance, 2017, S. 5, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CP_European_Commission_Brochure_webversion_small.pdf (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

283 Schneider/Schmidt, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, 2020, S. 66 f.

284 Siehe hierzu Dippel in: BeckOK UmweltR, § 45 KrWG Rn. 10.

285 Vgl. § 23 Abs. 1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Berlin, § 2 Abs. 1 Abfallgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, § 2 Abs. 2 S. 1, 2 Bremisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, § 2 Abfallwirtschaftsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, § 3 Abs. 2 Saarländisches Abfallgesetz; sowie insgesamt Schneider/Schmidt, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, 2020, S. 66.

286 Vgl. Artikel 4 der Richtlinie 2014/24/EU.

287 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65–242.

288 Vgl. hierzu auch IKEM, Sofortmaßnahmen für Klimaschutz in der Industrie – Juristischer Kurzbericht im Auftrag des WWF, 2019, S. 30 ff.

289 Die VOB wird vom Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (DVA), eine Interessensgruppe bestehend aus öffentlichen Auftraggebern und Auftragnehmern, erarbeitet. Die VOB stellt per se kein bindendes Recht dar; allerdings ergibt sich die Verpflichtung zur Anwendung der VOB/A Teil 1 aus den Haushaltsordnungen des Bundes, der Länder, der Gemeinden oder aus den Vergabegesetzen der Länder; s. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Fachinformation Bundesbau, abrufbar unter: <https://www.fib-bund.de/Inhalt/Vergabe/VOB/> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

ten erlässt.²⁹⁰ Zur Zulässigkeit solch einer Regelung siehe unter 4.4. (Seite 45).

Eine verpflichtende zirkuläre Beschaffung für Bauvorhaben stellt insbesondere keine Verletzung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG dar. Denn die spezifischen Vorgaben gelten für alle Bieter gleichermaßen gelten, es mangelt also bereits an einer Ungleichbehandlung. Selbst wenn man aber eine solche annehmen würde, wäre diese nicht willkürlich und damit gerechtfertigt. Das Ziel der umweltfreundlichen und klimaschützenden öffentlichen Beschaffung ist ein legitimer Zweck. Auch ein Eingriff in die Berufsfreiheit sowie in andere Grundrechte ist nicht ersichtlich.²⁹¹ Durch das Vorsehen bestimmter Schwellenwerte für strengere zirkulärwirtschaftliche Anforderungen bei der öffentlichen Beschaffung, lassen sich zudem unzumutbare Härten verhindert werden.²⁹² Der Gesetzgeber hat bei der Bestimmung des Schwellenwerts jedoch eine große Einschätzungsprärogative.

Zuständigkeit

Die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine entsprechende Regelung kann auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 oder Nr. 24 GG gestützt werden (vgl. Seite 45). Gemäß Art. 84 Abs. 2 GG und Art. 86 S. 1 GG ist die Bundesregierung für den Erlass einheitlicher Verwaltungsvorschriften für die Bundes- und Landesverwaltung zuständig.

Fazit

Zwar ergibt sich die Ermächtigung der Bundesregierung für den Erlass einer bundeseinheitlichen (für die Verwaltung verbindlichen) Verwaltungsvorschrift unmittelbar aus dem Grundgesetz (Art. 84 Abs. 2 GG, Art. 86 S. 1 GG) und es bedarf daher nicht zwingend einer gesetzlichen Grundlage, damit diese verbindliche Voraussetzungen für die zirkuläre Beschaffung erlassen kann. Eine Verschärfung der Berücksichtigungspflicht in § 45 KrWG würde jedoch einerseits einen klaren Rahmen für eine solche Verwaltungsvorschrift geben und andererseits dazu beitragen, dass diese auch tatsächlich erlassen wird.²⁹³ Es ist daher vorzugswürdig auf eine gesetzliche Anpassung hinzuwirken.

290 IKEM, Sofortmaßnahmen für Klimaschutz in der Industrie – Juristischer Kurzbericht im Auftrag des WWF, 2019, S. 34 ff.

291 Dörr in: BeckOK Vergaberecht, Einleitung Rn. 95.

292 So auch IKEM, Sofortmaßnahmen für Klimaschutz in der Industrie – Juristischer Kurzbericht im Auftrag des WWF, 2019, S. 33.

293 IKEM, Sofortmaßnahmen für Klimaschutz in der Industrie – Juristischer Kurzbericht im Auftrag des WWF, 2019, S. 35.

4.6. Ergänzung der EU-Beschaffungskriterien

Maßnahmenvorschlag

Ergänzung der EU-Beschaffungskriterien wie z. B. für Planung, Bau und Management von Bürogebäuden mit Circular-Economy-Kriterien und Entwicklung von Hilfsmitteln für ausschreibende Organisationen in den Leitfäden für nachhaltiges Bauen und ressourceneffiziente Beschaffung.

Ausgangslage

In ihrer Mitteilung „umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen“²⁹⁴ empfahl die Kommission die Schaffung eines Verfahrens zur Festlegung gemeinsamer GPP Kriterien. 2010 wurde ein solches Verfahren eingeführt, im Rahmen dessen das Institut für technologische Zukunftsforschung der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission (JRC-IPTS) den Prozess der Kriterienentwicklung auf Grundlage eines jährlichen GPP-Arbeitsplans leitet.²⁹⁵ Seither wurden mehr als 20 gemeinsame GPP Kriterien ausgearbeitet.²⁹⁶

EU-GPP-Kriterien existieren für jede Gruppe in zwei Abstufungen: (1) Kernkriterien, die eine einfache Anwendung ermöglichen sollen, vor allem auf Schwerpunktbereiche der Umweltleistung eines Produkts oder Dienstleistung abstellen und das Ziel verfolgen, die Verwaltungskosten der Unternehmen auf ein Mindestmaß zu beschränken; (2) umfassende Kriterien, die mehr Aspekte oder höhere Niveaus einer Umweltleistung berücksichtigen und zur Anwendung durch Behörden, die die Umwelt- und Innovationsziele stärker unterstützen wollen, bestimmt sind.²⁹⁷

Die Anwendung der EU-GPP-Kriterien ist freiwillig.²⁹⁸ Sie werden nicht förmlich als Rechtsakt beschlossen,²⁹⁹ dienen aber

dazu, direkt in Ausschreibungsunterlagen übernommen zu werden und als einheitliche Kriterien Verzerrungen des Binnenmarktes zu vermeiden.³⁰⁰

In der Ausarbeitung befinden sich derzeit unter anderem GPP-Kriterien für Gebäude und Photovoltaik sowie Revisionen der GPP-Kriterien für Reinigungsdienste und Straßenverkehr.³⁰¹ Die Ausarbeitung der Kriterien für Gebäude, die als Revision der Kriterien für Bürogebäude erfolgt, hat in der ersten Jahreshälfte 2021 begonnen und soll etwa zwei Jahre dauern.³⁰² Im Mittelpunkt der EU-GPP-Kriterien für Gebäude sollen nach dem Preliminary Background Report sieben Themen stehen, hierunter auch Materialeffizienz und -zirkularität (material efficiency and circularity).³⁰³

Rechtliche Prüfung

Eine Ergänzung der EU-GPP-Kriterien um Circular-Economy-Kriterien ist grundsätzlich rechtlich zulässig. Die EU-GPP-Kriterien werden nicht förmlich als Rechtsakt beschlossen; ihre Anwendung erfolgt auf freiwilliger Basis. Allerdings handelt es sich um Veröffentlichungen der Kommission, die eine bestimmte Auslegung und Anwendung des europäischen Vergaberechts empfehlen. Dementsprechend ist eine Einordnung als normerläuterndes oder -konkretisierendes soft law möglich, sodass sich ergänzende EU-GPP-Kriterien im Rahmen des EU-Primärrechts und der vergaberechtlichen Richtlinien bewegen sollten.³⁰⁴ Die Vorgaben der EU-Vergaberichtlinien sind grundsätzlich inhaltsgleich mit denen der sie umsetzenden Vorschriften des nationalen Vergaberechts, die bereits unter 4.4. (Seite 45) dargestellt wurden. Folglich müssen in EU-GPP-Kriterien vorgesehene Zuschlagskriterien insbesondere im Zusammenhang mit der Leistung stehen (Art. 67 Abs. 2, 3

294 Europäische Kommission, COM (2008) 400 final.

295 Europäische Kommission, Process for Setting Criteria, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_process.htm (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

296 Europäische Kommission, Background and Approach, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_en.htm (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

297 Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt, Umweltorientierte Beschaffung!, S. 18 f.

298 Vgl. etwa Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – GPP-Kriterien der EU für Planung, Bau und Management von Bürogebäuden, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/office_building_design/DE.pdf (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

299 Pouikli, ERA Forum 2021 (21), 699 (701).

300 Europäische Kommission, COM (2008) 400 final.

301 Europäische Kommission, Product Groups, abrufbar unter: <https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau/product-groups> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

302 Europäische Kommission, Buildings – Project plan, abrufbar unter: <https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau//product-groups/408/project-plan#> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

303 Europäische Kommission, Background research for the revision of EU Green Public Procurement criteria for Buildings, S. 3, abrufbar unter: https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau/sites/default/files/2022-03/GPP_Buildings_BR_v1.0.pdf (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

304 Vgl. Schwarze, EuR 2011, 3 (17).

EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU³⁰⁵). Zudem ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten (Art. 18 Abs. 1 EU-Vergaberichtlinie).

Auch bei der Anwendung der ergänzenden Kriterien durch öffentliche Auftraggeber sind die Maßgaben des EU-Primärrechts und des nationalen Vergaberechts, welches die EU-Vergaberichtlinien umsetzt, zu wahren (vgl. hierzu oben Seite 45). Hieraus folgen wiederum Grenzen bei der Anwendung von Circular-Economy-Kriterien, die den eben dargestellten Maßgaben für die Ergänzung der EU-GPP-Kriterien entsprechen.

Zuständigkeit

Eine Ergänzung der EU-GPP-Kriterien auf Unionsebene liegt in der Zuständigkeit der EU-Kommission. Der Prozess der Kriterienentwicklung wird durch das JRC-IPTS geführt. Der laufende Revisionsprozess für die Kriterien für Gebäude wird durch ein Projektteam des Directorate B des JRC bearbeitet.³⁰⁶

Da es sich bei den EU-GPP-Kriterien um freiwillige, nicht rechtsverbindliche Kriterien handelt, können sie zudem grundsätzlich durch alle öffentlichen Auftraggeber im Rahmen einer Beschaffung durch weitere Kriterien ergänzt werden. Für eine einheitliche Festlegung ergänzender Kriterien auf nationaler Ebene können Verwaltungsvorschriften erlassen werden. Auf Bundesebene ist hierfür die Bundesregierung zuständig (vgl. oben Seite 45).

Fazit

Eine Ergänzung der EU-GPP-Kriterien auf Unionsebene ist grundsätzlich möglich. Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker:innen können bei der EU-Kommission auf eine (weitergehende) Ergänzung der EU-GPP-Kriterien mit Circular Economy Kriterien hinwirken. Hierzu kann insbesondere im laufenden Revisionsverfahren der Kriterien für Gebäude die Konsultation der Interessengruppen genutzt werden.³⁰⁷

305 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG.

306 Europäische Kommission, Buildings – Project team, abrufbar unter: <https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau//product-groups/408/project-team> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

307 Hierzu Europäische Kommission, Buildings – Project plan, abrufbar unter: <https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau//product-groups/408/project-plan#> (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

Literatur- verzeichnis

- Architects for Future Deutschland e.V.**, Klimaneutrales bzw. klimapositives Bauen: Vorschläge für eine Muster(um)bauordnung, Juli 2021, abrufbar unter: https://bak.de/wp-content/uploads/2021/11/210702_A4F-Vorschlaege-fuer-eine-MusterUmbauordnung.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Ariadne-Hintergrund** (Kopernikus Projekte – Die Zukunft unserer Energie), Maßnahmen und Instrumente für eine ambitionierte, klimafreundliche und sozialverträgliche Wärmewende im Gebäudesektor, Teil 2: Instrumentensteckbriefe für den Gebäudesektor, August 2021, abrufbar unter: https://ariadneprojekt.de/media/2021/08/Ariadne-Hintergrund_InstrumenteWaermewende_Teil2_August2021.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Arup**, 2020, Transform & Reuse: Low Carbon Futures for Existing Buildings, 2020, abrufbar unter: <https://www.arup.com/perspectives/publications/promotional-materials/section/transform-and-reuse-low-carbon-futures-for-existing-buildings> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Böhm/Schwarz**, Möglichkeiten und Grenzen bei der Begründung von energetischen Sanierungspflichten für bestehende Gebäude, NVwZ 2012, 129-135.
- Brauner, EU-Kommission**: Rezyklateinsatzquoten für Verpackungen kommen“, 21.09.2021, abrufbar unter: https://www.recyclingnews.de/politik_und_recht/eu-kommission-rezyklateinsatzquoten-fuer-verpackungen-kommen/ (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Buchmüller/Hemmert-Halswick**, Zur Verfassungskonformität einer (landes-)gesetzlichen Solarpflicht, ZNER 2021, S. 1-12.
- Bundesbaublatt**, Sanierungsquote muss steigen: Verbände fordern langfristig angelegte Anreize im Gebäudesektor, November 2021, abrufbar unter: https://www.bundesbaublatt.de/news/sanierungsquote-muss-steigen-verbaende-fordern-langfristig-angelegte-anreize-im-gebaeudesektor_3706318.html (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat**, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, 2019, abrufbar unter: https://www.nachhaltigesbauen.de/fileadmin/pdf/Leitfaden_2019/BBSR_LFNB_D_190125.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz**, Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III – 2020 bis 2023, Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Juni 2020, abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/ressourceneffizienz_programm_2020_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz**, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union, 05.08.2019, abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/krwg_novelle/Entwurf/krwg_novelle_refe_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz**, Beschleunigte energetische Sanierung, 2021, abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Infografiken/Schlaglichter/2021/06/download-serielle-sanierung.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz**, Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. März 2022, Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten, abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/massnahmenpaket-des-bundes-zum-umgang-mit-den-hohen-energiekosten.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz**, Eröffnungsbilanz Klimaschutz, abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/220111_eroeffnungsbilanz_klimaschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=22 (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Bundesverband der Energie und Wasserwirtschaft e.V.**, Wie heizt Deutschland 2019? – BDEW-Studie zum Heizungsmarkt, 2020, abrufbar unter: https://www.bdew.de/media/documents/Pub_20191031_Wie-heizt-Deutschland-2019.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Calliess/Ruffert**, EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta – Kommentar, 6. Aufl. 2022.
- Deutsche Umwelthilfe**, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des GEG, Juni 2019, abrufbar unter https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Energieeffizienz/20190625_DUH_Stellungnahme_GEG.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Deutscher Städtetag**, Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten, Juli 2021, abrufbar unter: <https://www.staedtetag.de/publikationen/weitere-publikationen/2021/handreicherung-nachhaltiges-und-suffizientes-bauen> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Dreier**, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 3. Auflage 2015.
- Dürig/Herzog/Scholz**, Grundgesetz-Kommentar, Juli 2021.
- Ebeling/Tellenbröcker**, Subventionsrecht als Verwaltungsrecht, JuS 2014, S. 217-223.

- Epping/Hillgruber**, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 50. Edition Stand: 15.2.2022.
- Europäische Kommission**, Generaldirektion Umwelt, Umweltorientierte Beschaffung! Ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen, 3. Auflage 2016.
- Gabriel/Mertens/Prieß/Stein**, Beck'scher Online-Kommentar zum Vergaberecht mit Kommentierungen zum GWB Teil 4 und zu VgV, UVgO, KonzVgV, SektVO, VSVgV, VOB/A und VOB/A EU, Band 1, 24. Edition Stand: 30.04.2022.
- Giesberts/Reinhardt**, Beck'scher Online-Kommentar zum Umweltrecht, 62. Edition 01.04.2022
- Golombek u.a.**, Beck'sches Steuer- und Bilanzrechtslexikon, 58. Edition 2022
- Grigoleit/Klanten**, Möglichkeiten einer Solarpflicht, NVwZ 2022, S. 32-37.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen**, 3. Hessischer Preis für Innovation und Gemeinsinn im Wohnungsbau: Kreativer Umgang mit dem Bestand - Umwandlung bestehender Bausubstanz in Wohngebäude, abrufbar unter: <https://wohnungsbau.hessen.de/sites/wohnungsbau.hessen.de/files/Auslobung-Preis.pdf> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Hömig/Wolff**, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Handkommentar, 13. Auflage 2022.
- Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität**, Sofortmaßnahmen für Klimaschutz in der Industrie – Juristischer Kurzbericht im Auftrag des WWF, 2019.
- Jarass/Kment**, Beck'sche Kompakt-Kommentare Baugesetzbuch, 3. Auflage 2022.
- Jarass/Pieroth**, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020.
- Jarras/Petersen**, Kreislaufwirtschaftsgesetz - Kommentar, 1. Auflage 2014.
- Kahl/Gärditz**, Umweltrecht, 12. Auflage 2021.
- Kahl/Schmidtchen**, Obligatorische Wärmeerzeugung durch erneuerbare Energien in kommunalen Bestandsgebäuden – ein Verstoß gegen Art. 84 I 7 GG?, LKV 2011, S. 439-444.
- Koalition für Holzbau** (Eine Initiative für nachhaltiges Bauen mit Holz), Politische Anforderungen für ein realistisches, breitenwirksames Bauen mit Holz als nationale Strategie für den Holzbau, 25.01.2022, abrufbar unter: https://www.koalition-holzbau.de/files/ugd/0d62b3_a48966e4b96248c69d8a748fd8760f24.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Köck/Kohlrausch**, Klimaschutzgesetzgebung im Bundesstaat – Zur Zukunft der Landesklimatechutzgesetze, ZUR 2021, S. 610-617.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau**, Anlage zum Merkblatt Energieeffizient Bauen, Januar 2020, abrufbar unter: [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) (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Landmann/Rohmer**, Umweltrecht, 96. Ergänzungslieferung September 2021.
- Maaß**, Wärmeplanung: Grundlagen einer neuen Fachplanung, ZUR 2020, S. 22-31.
- Mangoldt/Klein/Starck**, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2018.
- Meetz/Mettke/Lisenmeier/Schmidt/Verheyen**, Brandenburger Leitfaden für den Rückbau von Gebäuden - Steigerung der Ressourceneffizienz des Recyclings von mineralischen Bau- und Abbruchabfällen, 13.01.2015, abrufbar unter: <https://mluk.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/Leitfaden selektiver Rueckbau.pdf> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Paintner/Antoni**, Rechtsrahmen für die ergänzende Solarförderung auf Landesebene, EnWZ 2022, S. 159-164.
- Palacios/Bauknecht/Ritter/Kahles/Wegner/von Gneisenau**, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, Oktober 2020, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/photovoltaik-pflicht-verpachtungskatasteroptionen> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).
- Petersen/Friedrich**, Die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, 2020 NVwZ 2021, S. 1-10.
- Pöter/Gemmer**, Eine allgemeine Ausstattungspflicht von Gebäuden mit Photovoltaikanlagen in Baden-Württemberg?, IR 2019, S. 98-101.

Rath/Ekardt, Die EU-Emissionshandels-Reform und die Wärmewende, KlimR 2022, S. 138-141.

Sachs, Grundgesetz Kommentar, 9. Auflage 2021.

Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft, Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2021.

Säcker/Ludwigs, Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 3: Energieumwelt- und Energieeffizienzrecht, Energieanlagenrecht, 3. Auflage 2022.

Schomerus, Solarpflicht durch Bundesgesetz – Rechtliche Chancen und Grenzen, KlimR 2022, S. 113-117.

Spannowsky/Manssen, Beck'scher Online-Kommentar Bauordnungsrecht Bayern, 21. Edition Stand: 01.02.2022.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

Technische Universität München: Bauordnungsrechtliche Verwendbarkeit von brennbaren Baustoffen in Deutschland, Januar 2022, https://webarchiv.typo3.tum.de/BGU/ls-timpuls/fileadmin/w00blj/timpuls/220105_te_Anforderungen_bg.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

Theobald/Kühling, Energierecht, 114. Ergänzungslieferung Januar 2022.

Umweltbundesamt, 13 Thesen für einen treibhausgasneutralen Gebäudebestand - Drängende Herausforderungen der Wärmewende, Dezember 2020, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/pp_13thesen_treibhausgasneutraler_gebaeude-stand_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

Umweltbundesamt, Potenziale von Bauen mit Holz, Erweiterung der Datengrundlage zur Verfügbarkeit von Holz als Baustoff zum Einsatz im Holzbau sowie vergleichende Ökobilanzierung von Häusern in Massiv- und Holzbauweise, Oktober 2020, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_10_29_texte_192_2020_potenziale_von_bauen_mit_holz_aktualisiert.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

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, Januar 2021, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021_01_11_texte_05-2021_bauprodukte_recycling.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

Umweltbundesamt, Roßnagel/Hentschel, Rechtlicher Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, März 2017, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-03-23_texte_23-2017_ressourcenschutz-instrumente.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

Umweltbundesamt, Schneider/Schmidt, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Oktober 2020, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_10_23_texte_188_2020_rechtsgutachten_umweltfreundliche_beschaffung.pdf (zuletzt abgerufen am 08.06.2022).

Umweltbundesamt, Steigerung des Kunststoffrecyclings und des Rezyklateinsatzes, 2016, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/170601_uba_pos_kunststoff-recycling_dt_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

vero – Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V., Produktion und Verwendung von güteüberwachten Recycling-Baustoffen im Straßen- und Erdbau in Nordrhein-Westfalen - Leitfaden für öffentliche Verwaltungen, RC-Baustoff-Produzenten und Bauherren, Oktober 2015, abrufbar unter: https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/Broschueren/guetueeberwachte_recyclingbaustoffe_strassenbau.pdf (zuletzt abgerufen am 07.06.2022).

von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 7. Auflage 2021.

Voßkuhle/Wischmeyer, Grundwissen – Öffentliches Recht: Gesetzgebungskompetenzen, JuS 2020, S. 315-318.

Wickel, Berliner Kommentar zum Energierecht, 5. Auflage 2022.

WWF Deutschland, Hintergrundpapier Circular Economy im Gebäudesektor: Zirkuläre Maßnahmen im Bestand und Neubau zum Schutz von Klima- und Ökosystemen ergreifen, 2022.

Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 5. Auflage 2020.

IKEM