

CLIMATE CHANGE

11/2013

# Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich

Kurzfassung



UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES  
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,  
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungskennzahl 3711 18 103  
UBA-FB 001784

## **Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich Kurzfassung**

von

**Veit Bürger  
Andreas Hermann  
Friedhelm Keimeyer  
Christoph Brunn**

unter Mitarbeit von

**David Haus  
Joanna Menge**

Öko-Institut e.V., Institut für angewandte Ökologie, Berlin

**Stefan Klinski**

Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

**UMWELTBUNDESAMT**

# **1 Aufgabenstellung und Hintergrund**

## **1.1 Einführung – Zum Erfordernis zusätzlicher Instrumente**

Zu den erklärten Zielen der deutschen Klimaschutzpolitik gehört an prominenter Stelle die Absicht, bis 2050 zu einem fast klimaneutralen Gebäudebestand zu kommen. Dieses Ziel wird bislang nicht durch ein darauf gerichtetes rechtliches Instrumentarium unterlegt. Die existierenden rechtlichen Bestimmungen, in deren Mittelpunkt die Energieeinsparverordnung (EnEV) und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) stehen, adressieren den Gebäudebestand nur an wenigen Stellen, ohne dabei weitreichende Anforderungen zu formulieren. Die bisherigen Erfolge der energetischen Gebäudesanierung beruhen im Wesentlichen auf Eigeninitiative der Bauherren und finanziellen Anreizen aus staatlichen Förderprogrammen (insbesondere der KfW).

Die staatlichen Förderprogramme reichen in ihrem bisherigen konzeptionellen Zuschnitt sowie in ihrem Fördervolumen nicht aus, um eine längerfristig angelegte Gesamtstrategie zu tragen. Erforderlich ist mehr als eine Verdoppelung der jährlichen Sanierungsrate auf 2 % des Gebäudebestands, und dies auf Grundlage eines sehr hohen energetischen Sanierungsstandards (welcher für 2050 über den heutigen Mindestanforderungen der EnEV für Neubauten liegen muss). Außerdem stellt sich bei staatlichen Förderprogrammen stets die Frage nach der ausreichenden und verlässlichen Finanzierungsbasis. Bislang sind die Förderaktivitäten des Bundes von den für haushaltsabhängige Instrumente typischen Unwägbarkeiten geprägt (schwankender Mittelzufluss, wechselnde Konditionen, Ausschöpfungseffekte, Abhängigkeit vom politischen Tagesgeschäft). Diese haben in der Vergangenheit zu erheblichen Unsicherheiten bei den Gebäudeeigentümern geführt.

## **1.2 Ziel der Untersuchung / Aufgabenstellung**

Mit der Studie soll herausgearbeitet werden, welche rechtlich tragfähigen und zugleich wirkungsvollen Optionen an Instrumenten ergriffen werden können, um den betroffenen Hauseigentümern einen ausreichenden finanziellen Anreiz zu geben, um (insbesondere) anspruchsvolle energetische Sanierungsmaßnahmen vorzunehmen, ohne die Wirksamkeit des Anreizes von den Unwägbarkeiten der öffentlichen Haushalte abhängig zu machen.

## **1.3 Zum Instrumentenspektrum**

Die Studie versucht, das gesamte vorstellbare Instrumentenspektrum in den Blick zu nehmen. Ausgehend von dem häufig genannten Ziel, die Instrumente möglichst „haushaltsunabhängig“ zu gestalten, um die Unwägbarkeiten der staatlichen Haushaltswirtschaft zu vermeiden, wäre es denkbar, sich von vornherein auf Instrumente zu beschränken, die ohne Haushaltsmittel auskommen. Diese Verengung würde jedoch den Blick darauf verstellen, dass es nicht ausgeschlossen ist, die typischen Nachteile einer haushaltsabhängigen Förderung auf anderweitige Weise vermeiden zu können. Aus dem Blickwinkel der Gebäudeeigentümer geht es dabei insbesondere um die mangelnde Verlässlichkeit von rechtlich nicht abgesicherten Förderprogrammen, aus dem Blickwinkel des Staates in erster Linie um die Vermeidung von Belastungen der (allgemeinen) öffentlichen Haushalte.

Auf dieser Grundlage erscheint eine Systematisierung der Instrumentenoptionen sinnvoll, bei der danach differenziert wird, welche Akteure die jeweiligen finanziellen Anreize setzen. Dies können sein:

1. einerseits der Staat mit seinen verschiedenen Institutionen (Behörden, Fonds, Förderbank usw.), wobei hier unterschieden werden kann zwischen
  - a) Instrumenten auf steuerlicher Basis.
  - b) und Instrumenten auf nichtsteuerlicher Basis (z.B. neue Sonderabgaben mit einem Förderfonds),
2. andererseits private Akteure, wobei hier unterschieden werden kann zwischen
  - a) den Gebäudeeigentümern selbst (z.B. bei Sanierungspflichten ohne oder mit Kompensationsmöglichkeiten)
  - b) und Marktakteuren, die mit den Gebäudeeigentümern geschäftlich in Beziehung treten (z.B. Energielieferanten, Netzbetreiber, Banken).

## 2 Zentrale Erkenntnisse zur Funktionalität (Geeignetheit)

Es kann funktional grundlegend unterschieden werden zwischen der Seite der *Anreizwirkung* und der Seite der *Aufkommenswirkung*. Beide Wirkungen können in einem Instrument zusammen, aber auch durch unterschiedliche Instrumente nebeneinander adressiert werden. Zudem sind ergänzende Instrumente vorstellbar, mit denen die Wirkungsweise flankiert oder unerwünschte Nebenwirkungen vermindert werden können.

### 2.1 Anreiz- und Aufkommenswirkung

Auf der Anreiz-/Wirkungsseite werden mit den Instrumenten zwei Hauptziele verfolgt:

- Es wird angestrebt, eine möglichst große Anzahl von energetischen Sanierungen auszulösen (Anreizwirkung in der Breite, Erhöhung der Sanierungsrate).
- Es wird angestrebt, ein möglichst hohes Sanierungsniveau zu erreichen (Anreizwirkung in der Tiefe, Erreichung von Sanierungsqualität).

Auf der Aufkommenseite liegt das Hauptziel darin, ausreichende Geldmittel zu generieren, um den für die Anreizinstrumente erforderlichen Finanzierungsbedarf abdecken zu können. Diese Wirkung soll möglichst so erzielt werden, dass

- das gesamte Instrumentarium verlässlich funktioniert und deshalb möglichst von kurzfristigen Haushaltsschwankungen unabhängig ist,
- insgesamt keine oder eine möglichst geringe Belastung der (allgemeinen) öffentlichen Haushalte entsteht.

### 2.2 Konsequenzen

Um diesem Aufgaben- und Anforderungsprofil Genüge zu tun, lassen sich für die engere Auswahl und Bewertung der Instrumente einige grundlegende Folgerungen formulieren:

- Verursachungsgerechte Anreiz-Belastungsbeziehung: Es ist sinnvoll, die Instrumente so auszuwählen und auszugestalten, dass sowohl die Anreizwirkungen als auch die Belastungswirkungen bei denjenigen ankommen, die über die Vornahme oder das Unterlassen von energetischen Verbesserungsmaßnahmen entscheiden (den Gebäudeeigentümern). Belastungen und Begünstigungen für nicht verantwortliche Dritte (z.B. Mieter) schwächen die Wirkkraft des Instruments ab und sollten möglichst vermieden werden, erforderlichenfalls durch flankierende Regelungen. Üblicherweise reichen z.B. die Vermieter Mehrkosten beim Energieverbrauch als durchlaufende Heiz- bzw. Betriebskosten an die Mieter weiter. Sie spüren die Mehrkosten nicht selbst. Bei den hier erörterten Instrumenten sollte das möglichst unterbunden werden (können).
- Planungssicherheit und Rechtsanspruch auf Förderung: Hinsichtlich der Konditionen zum Erhalt der finanziellen Vergünstigungen soll möglichst große Rechts- und Planungssicherheit bestehen (mindestens für typische mehrjährige Planungs-/Bauphasen, die Verlässlichkeit der Planungsgrößen ist wichtig). Die bestmögliche Lösung dafür bieten Instrumente, die sich mit einem Rechtsanspruch auf Förderung verbinden lassen (auch hinsichtlich der konkreten Voraussetzungen und Konditionen). Aus der Sicht der Investoren können damit auch die Nachteile einer haushaltsabhängigen Förderung beseitigt werden.
- Zielgerichtete Steuerung und Förderung für anspruchsvolle Sanierungen: Soweit es auf ein anspruchsvolles Sanierungsniveau ankommt, sind die zielgerichtete Steuerbarkeit und Überprüfbarkeit wichtig. Da besonders anspruchsvolle Sanierungen in der Regel nicht oder jedenfalls nicht auf kürzere Frist amortisierbar sind, bedarf es hierfür des Einsatzes von Fremdmitteln (Fördermitteln), sofern nicht mit Sanierungspflichten operiert werden soll. Langfristig angelegte Sanierungspflichten lassen sich unter Umständen ergänzend als „Drohkulisse“ mit einbeziehen, um die Bereitschaft zur Vornahme von Investitionen zu erhöhen.
- Möglichst geringe Belastung der allg. öffentlichen Haushalte: Aus staatlicher Sicht geht es (auch) darum, die allgemeinen öffentlichen Haushalte zu entlasten bzw. in möglichst geringem Umfang in Anspruch zu nehmen. Optimal wäre ein Instrumentenkanon, der völlig ohne öffentliche Mittel auskommt. Viel erreicht wäre aber schon dann, wenn sich das Instrumentarium ohne Inanspruchnahme von allgemeinen Steuereinnahmen selbst finanziert, indem der Förderbedarf durch spezifische Mehreinnahmen gegenfinanziert wird (also der Sache nach Aufkommensneutralität erreicht wird).

### **3 Zentrale Ergebnisse der rechtlichen Untersuchung**

#### **3.1 Finanzverfassungsrecht: Steuerliche Instrumente**

Dem Bund stehen unter den existierenden Steuerarten mit Konnex zum Thema die Einnahmen aus der Energiesteuer auf Heizstoffe zu. Über die Einnahmen aus der Grundsteuer verfügen die Kommunen, bei der Grunderwerbsteuer die Länder.

Sollen die Förderaktivitäten zur energetischen Gebäudesanierung auf Bundesebene angesiedelt bleiben, kann an die Grundsteuer oder die Grunderwerbsteuer nicht angeknüpft

werden. Eine Einbeziehung der Grund- und/oder Grunderwerbsteuer in das Instrumentarium wäre gut denkbar, indem etwa die Steuersätze nach Kriterien der energetischen Gebäudequalität gestaffelt würden. Lösungen dieser Art lassen sich aber nur bei einer umfassenden Verständigung mit den Bundesländern erreichen, denn der Bund verfügt nicht über die Einnahmen aus diesen Steuern und über keine ausreichenden Gesetzgebungskompetenzen, um eine derartige Reform allein auf den Weg zu bringen.

Auf Bundesebene kann mit einem besonderen Zuschlag zur Energiesteuer operiert werden (siehe 4.1). Die Einnahmen hieraus können für die Finanzierung umfangreicher Förderprogramme verwendet werden. Unzulässig wäre es jedoch, hierfür einen besonderen Fonds einzurichten, in den das Geld direkt fließt. In diesem Falle läge eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion vor, deren Einnahmen entgegen den Anforderungen des BVerfG nicht gruppennützig (im Interesse der belasteten Energiesteuerzahler) verwendet würden. Vermieden werden sollte auch die ausdrückliche (formale) Festschreibung einer gesetzlichen Zweckbindung.

Die Einführung einer neuen Steuer auf die durch Gebäude verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen („gebäudebezogene Klimasteuer“) ist ungeachtet ihrer konkreten Ausgestaltung nicht zu empfehlen, weil sie sich keiner der anerkannten Steuerarten zuordnen lässt. Sie würde wegen verfassungsrechtlicher Bedenken vermutlich schon im Gesetzgebungsverfahren scheitern.

Finanzverfassungsrechtlich zulässig ist die Schaffung von verbindlichen und einklagbaren Rechtsansprüchen auf den Erhalt von Fördermitteln.

### **3.2 Finanzverfassungsrecht: Nichtsteuerliche Instrumente**

Allgemein angelegte Geldleistungspflichten, die an den Staat zu zahlen sind, sind (in einem weiten Sinne) Sonderabgaben und keine Steuern, wenn sie nicht in den Haushalt fließen, sondern in einen besonderen Fonds. Sie begegnen nach der Rechtsprechung des BVerfG grundsätzlich keinen finanzverfassungsrechtlichen Bedenken, wenn ihnen eine Ausgleichsfunktion zukommt (ersatzweise Zahlung an Stelle einer an sich bestehenden Primärpflicht). Bei Sonderabgaben ohne Ausgleichsfunktion bestehen demgegenüber Unsicherheiten in der finanzverfassungsrechtlichen Bewertung. Sofern sie der Finanzierung besonderer Aufgaben dienen, werden sie in der Regel als Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (= Sonderabgaben im engeren Sinne) betrachtet, die nur als zulässig anerkannt sind, wenn sie (u.a.) von einer der Sachaufgabe nahe stehenden, weitgehend homogenen Gruppe erhoben und in deren Gruppeninteresse verwendet werden.

Vor diesem Hintergrund bestehen Spielräume für den Gesetzgeber, soweit es entweder um eine Abgabe mit Ausgleichsfunktion geht (z.B. als Ersatz für die Erfüllung einer Sanierungspflicht) oder eine gruppennützige Fonds-Abgabe geschaffen wird, die von denjenigen zu zahlen ist, die auch von den generierten Fördermitteln profitieren (z.B. eine von den Gebäudeeigentümern zu entrichtende Klimaabgabe für Gebäude, siehe 4.3).

Geldleistungspflichten, die – wie beim EEG – ausschließlich zwischen Privaten bestehen, die also nicht zu einem Einnahmeaufkommen seitens des Staates führen, begegnen von vornherein keinen finanzverfassungsrechtlichen Bedenken, weil es sich nicht um Abgaben im finanzverfassungsrechtlichen Sinne handelt. So läge es auch bei einer durch staatliche Verpflichtung veranlassten Energieeinsparquote und bei einem sog. Prämien- oder

Bonusmodell (die über Erhöhungen von Endproduktpreisen refinanziert werden). Vorsicht ist aber geboten bei einem „Dazwischenschalten“ einer staatlichen Institution zur Verteilung von Geldmitteln. In diesem Falle besteht die Gefahr, dass das Modell von vielen Juristen als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion eingestuft wird und deshalb schon einer rechtlichen Diskussion im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens nicht standhalten würde.

### 3.3 Grundrechtliche Belastungen

Die diskutierten Instrumente legitimieren grundsätzlich relativ weitreichende Grundrechtseingriffe, da sie Zielsetzungen folgen, die – vermittelt über Art. 20a GG – eine verfassungsrechtlich besonders herausgehobene Stellung genießen.

Die Einführung einer an die Gebäudeeigentümer gerichteten Sanierungspflicht (siehe 4.4) begegnet keinen grundsätzlichen Bedenken aus dem Blickwinkel des Eigentumsgrundrechts. Aus Art. 14 GG ergibt sich keine Bindung des Gesetzgebers dahin, die Immobilieneigentümer ausschließlich zu Maßnahmen zu verpflichten, die sich für die Betroffenen als wirtschaftlich darstellen. Allerdings dürfte es geboten sein, unzumutbare Belastungen durch Ausnahmen/Befreiungen für Härtefälle zu vermeiden und die Wirkungen durch Alternativ-Optionen zur Kompensation (z.B. Ausgleichsabgabe) abzumildern. Die Wirkungen können auch durch verbindliche Rechtsansprüche auf Förderung abgemildert werden.

Bei Instrumenten wie den Bonus-/Prämienmodellen (siehe 4.6), der Energieeinsparquote (siehe 4.5) oder einer an die Banken gerichteten Pflicht zur Vergabe von günstigen Krediten („Vorzugszinsmodell“, siehe 4.7) werden Marktakteure für Gemeinwohlinteressen in Anspruch genommen. Derartige Indienstnahmen Privater sind nach der Rechtsprechung des BVerfG grundsätzlich nur zulässig bei einer (Mit-) Verantwortungsbeziehung der Belasteten für die Problemlage bzw. -lösung. Problematisch sind deshalb Lösungen, bei denen aus reinen Praktikabilitätsgründen etwa den Stromnetzbetreibern Pflichten auferlegt werden, obwohl es um gesetzliche Ziele im Bereich Gebäudewärme geht.

### 3.4 Besondere Herausforderung: Energetische Klassifizierung der Gebäude

Eine besondere Herausforderung stellt für einige der Optionen das Erfordernis einer energetischen Klassifizierung der Gebäude dar. Die geltenden Bestimmungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) bieten dafür keine brauchbare Grundlage, denn

- die dort verwendeten Kenngrößen sind nicht konsequent auf die Klimaschutzziele ausgerichtet (nicht auf CO<sub>2</sub>-Minderung, sondern auf Primärenergieeinsparung),
- die Berechnungsmethodik führt für den Fall der Anknüpfung belastender Rechtspflichten nicht immer zu hinreichend bestimmbareren Ergebnissen.

Vom rechtlichen Ausgangspunkt her müsste an sich an Kenngrößen des Energiebedarfs angeknüpft werden, denn Ziel der Instrumente ist es, den Gebäudebestand baulich-technisch in einen Zustand zu versetzen, der die Erreichung der Klimaschutzziele unabhängig vom Verbrauchsverhalten sicherstellt. Der Gesetzgeber kann jedoch auch auf (nutzungsabhängige) Verbrauchswerte zurückgreifen, soweit geeignete Bedarfs-Kenngrößen nicht verfügbar sind.

In Anbetracht der sehr komplexen Sachlage ist es dem Gesetzgeber grundsätzlich gestattet, zur Klassifizierung der Gebäude auch vereinfachende Typisierungen vorzunehmen, bei denen an einfache bauliche und technische Merkmale des Gebäudes angeknüpft wird (z.B. Baualter, Größenmaße, Kubatur, Nutzungszweck), sofern es den Gebäudeeigentümern auf angemessene Weise ermöglicht wird, bei Nachweis der Einhaltung höherer Standards eine günstigere Einstufung zu erreichen.

Hinsichtlich der Identifizierung von geeigneten Kenngrößen ist ergänzender Untersuchungsbedarf zu konstatieren.

## 4 Bewertung relevanter Optionen für Kerninstrumente

Eine differenzierte Wiedergabe der Bewertungen für alle einzelnen betrachteten Instrumentenoptionen und -varianten ist an dieser Stelle nicht möglich. Die Kurzfassung konzentriert sich auf diejenigen Optionen, denen entweder innerhalb dieser Untersuchung oder in der Fachöffentlichkeit eine besonders hohe Relevanz beigemessen wird.

### 4.1 Energiesteuerzuschlag auf Heizstoffe

*Konzeptioneller Ansatz: Anhebung der Energiesteuersätze für fossile Brennstoffe, ggf. Neujustierung der Steuersätze entsprechend der Treibhausrelevanz der betroffenen Brennstoffe; intendierte Wirkung: Generierung von zusätzlichen Finanzmitteln für den Bundeshaushalt, um darüber (aufkommensneutral) die Förderprogramme zur energetischen Gebäudemodernisierung auszuweiten.*

Das Instrument ermöglicht die Generierung von zusätzlichen Einnahmen für den Bundeshaushalt in dem gewünschten/erforderlichen Umfang, ohne dass es dadurch zu einer unzumutbaren Erhöhung der Heizstoffpreise kommen muss. Die Preiserhöhungen für die Generierung eines jährlichen Fördervolumens von beispielsweise 5 Mrd. EUR lägen unterhalb der von Jahr zu Jahr üblichen Marktpreisschwankungen.

Das Instrument setzt keine energetische Klassifizierung der Gebäude voraus.

Das Instrument kann parallel oder schon im Vorfeld zur Einführung eines Rechtsanspruchs auf Förderung eingesetzt werden. Eine rechtstechnische Verknüpfung ist dafür nicht nötig und sollte aus Rechtsgründen auch vermieden werden (da das Modell sonst in die Nähe der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion führen würde).

Nicht möglich ist es mit dem Instrument, eine aus staatlicher Sicht gänzlich haushaltsunabhängige Förderung aufzubauen. Es ist aber immerhin möglich, Aufkommensneutralität zu erreichen.

Der Zuschlag zur Energiesteuer entfaltet auf der Seite der eintretenden Belastungen nur eine relativ unspezifische Lenkungswirkung, weil er nicht zielgerichtet diejenigen trifft, die über die energetische Gebäudesanierung entscheiden, sondern von allen Heizstoffbeziehern getragen wird. Der potenziell auslösbare Handlungsdruck wird durch die breite Streuung der Belastung wesentlich abgeschwächt. Vom Ansatz her besteht deshalb auch keine verursachungsgerechte Anreiz-Belastungsbeziehung. Im Mietwohnungssektor können die Gebäudeeigentümer die Mehrbelastung im Rahmen der Heizkostenabrechnung an die Nutzer (Mieter) „durchreichen“. Das lässt sich aber durch geeignete flankierende Regelungen unterbinden. Das Verfassungsrecht steht dem nicht entgegen.

## 4.2 Einkommensteuervergünstigung

**Konzeptioneller Ansatz:** *Einräumen einer Steuerbegünstigung für Investitionen zur energetischen Gebäudesanierung im Rahmen der Einkommensteuer; intendierte Wirkung: Setzen eines finanziellen Anreizes (in Form einer Steuerbegünstigung) zur Vornahme energetischer Modernisierungsmaßnahmen.*

Mit einer als Alternative zur Darlehens- und Zuschussförderung ermöglichten Einkommensteuervergünstigung steigt die Attraktivität des staatlichen Förderportfolios. Dafür ist jedoch auch der Einsatz zusätzlicher finanzieller Mittel erforderlich. Im Falle der Vergünstigung in Form einer klassischen Steuerabschreibung ergibt sich eine Bevorteilung von Gebäudeeigentümern mit hohen zu versteuernden Einkommen.

Das Instrument eine spezifische Attraktivität für Eigentümer von im Mietwohngebäuden: Die steuerliche Förderung muss – anders als der Erhalt öffentlicher Zuschüsse oder Darlehen – bei der Modernisierungsumlage nicht zur Anrechnung gebracht werden, so dass ihre Inanspruchnahme bei Mietwohngebäuden grundsätzlich interessanter ist als die Beantragung von Fördermitteln. Potenziell kann das allerdings zu Lasten der Mieter gehen.

Ein wesentlicher Wirkungsvorteil des Instruments im Vergleich zu der bestehenden KfW-Förderung ist die mit seiner Hilfe erreichbare Planungs- und Rechtssicherheit. Im Grunde wird mit der Steuervergünstigung eine Art Rechtsanspruch auf Förderung geschaffen.

Die Förderkonditionen könnten so festgelegt werden, dass das Problem der Progressionsabhängigkeit gemindert wird (z.B. Steuergutschrift anstelle einer Steuerabschreibung). Differenzierungen mit unterschiedlichen Vergünstigungen für verschiedenartige Maßnahmen oder Sanierungsniveaus sind allerdings kaum machbar, weil sich ausdifferenzierte Vergünstigungssätze im Steuerrecht nicht praktikabel abbilden lassen.

Ein besonderes Problem der Einkommensteuervergünstigung liegt darin, dass sie erhebliche Mindereinnahmen bei Ländern und Kommunen verursachen würde.

## 4.3 Gebäudebezogene Klimaabgabe mit Förderfonds

**Konzeptioneller Ansatz:** *Schaffung einer neuen (zusätzlichen) Abgabe auf Gebäude, deren Höhe sich insbesondere an der energetischen Gebäudequalität bzw. dem gebäude-spezifischen Energiebedarf bemisst; intendierte Wirkungen: Setzen eines unmittelbaren Anreizes, energetische Modernisierungsmaßnahmen durchzuführen (um aus der Perspektive des adressierten Gebäudeeigentümers die Abgabenlast zu reduzieren) sowie Generierung zusätzlicher Fördermittel.*

Die gebäudebezogene Klimaabgabe mit Förderfonds kann eine der zentralen Komponenten oder das Kerninstrument der Gesamtstrategie sein. Sie entfaltet sowohl auf der Erhebungsseite als auch auf der Seite der Aufkommensverwendung Anreizwirkungen in dem gewünschten Sinne: Es besteht eine verursachungs- und verantwortungsgerechte Anreiz-Belastungsbeziehung. Sie adressiert zielgerichtet die für die energetische Gebäudequalität verantwortlichen Personen und eröffnet gleichzeitig die Möglichkeit, Fördermittel zu generieren und diese entsprechend den politischen Steuerungszielen sinnvoll auf unterschiedliche Sanierungsmaßnahmen (und -standards) zu verteilen. Sie gibt Raum für die Gewähr eines gesetzlichen Förderanspruches und sorgt damit – aus der Sicht der potenziellen Investoren – für einen verlässlichen Förderrahmen.

Formale Haushaltsunabhängigkeit wird bei der Klimaabgabe zwar nicht erreicht, da hier mit einem Förderfonds operiert wird, doch kann über die zusätzlich generierten Mittel Aufkommensneutralität sichergestellt werden.

Eine große Herausforderung für das Konzept besteht darin, dass die Klimaabgabe eine energetische Klassifizierung der Gebäude voraussetzt. Das ist auf Grundlage vereinfachender Typisierungen jedoch mit einigem zeitlichen Vorlauf grundsätzlich machbar (siehe 3.4). Ein solches System kann durch Bundesgesetz grundsätzlich vorgegeben werden, die rechtlichen und erhebungsseitigen Voraussetzungen müssten jedoch erst geschaffen werden.

Es ist nicht möglich, den flächendeckenden Vollzug einer Klimaabgabe in jeder Hinsicht von der Bundesebene aus zu organisieren. Zwar ist es ohne weiteres denkbar, die Zusammenführung der Einnahmen und die Ausgabenprogramme durch Bundesinstitutionen zu administrieren. Insbesondere für die Einziehung der Abgabe bedarf es jedoch der Inanspruchnahme lokaler Verwaltungseinheiten – wobei es naheliegt, hierbei an die Mitwirkung der Finanzämter zu denken. Sinnvollerweise sollte auch die Verantwortlichkeit für die Klassifizierung der Gebäude den Ländern überlassen bleiben.

#### **4.4 Sanierungspflicht (mit Ausgleichsabgabe/ Ausgleichsfonds)**

***Konzeptioneller Ansatz:** Kombination einer Sanierungspflicht (= Primärpflicht; unterschiedliche Auslösetatbestände denkbar) mit der Möglichkeit zur ersatzweisen Zahlung einer Ausgleichsabgabe (= Sekundärpflicht) zum Zwecke der Kompensation; intendierte Wirkung: Erhöhung der Aktivitäten zur energetischer Modernisierung durch Vornahme eigener Maßnahmen oder (alternativ) Speisung eines Förderfonds, aus dem Modernisierungsmaßnahmen gefördert werden, die unter das Zielniveau führen.*

Modelltheoretisch können die Klimaabgabe mit Förderfonds und die Sanierungspflicht mit Ausgleichsabgabe als spiegelbildliche Abwandlungen des im Kern gleichen Instruments betrachtet werden.

Beide Instrumentenarten sind aber praktisch nicht wirkungsgleich. Die Sanierungspflicht ist gegenüber den Betroffenen auf eine direkte Wirkung hin angelegt, während die Klimaabgabe ausschließlich mit einem indirekten finanziellen Druckanreiz arbeitet. Rechtsdogmatisch ist sie daher vom Ansatz her der härtere Eingriff. Aus rechtlicher Sicht liegt zudem ein wesentlicher Unterschied darin, dass die Erhebung der Ausgleichsabgabe ihrerseits an die Nichterfüllung der Sanierungspflicht gebunden ist. Das hat zur Konsequenz:

1. Die Ausgleichsabgabe kann nicht sofort erhoben werden, sondern erst, wenn eine angemessene Frist für die Vornahme der geforderten Sanierung verstrichen ist.
2. Die Ausgleichsabgabe kann nur für diejenigen Gebäude gefordert werden, die zum jeweiligen Zeitpunkt die Zielwerte der Sanierungspflicht nicht erfüllen.

Im Unterschied dazu kann die gebäudebezogene Klimaabgabe ohne zeitliche Verzögerung greifen. Bei der Sanierungspflicht wäre die Erzielung kurzfristiger Einnahmen nur möglich, wenn auf vergleichsweise geringe Verbesserungen in kurzer Zeit gesetzt würde. Dann aber wäre das Einnahmenvolumen relativ gering, weil die Ausgleichsabgabe ihrer Höhe nach nicht wesentlich über den Wert der geforderten Sanierung hinausgehen dürf-

te. Das Instrument wäre daher für einen wesentlich längeren Zeitraum (als das Modell der Klimaabgabe) darauf angewiesen, dass das nötige Fördervolumen aus anderen Quellen bereitgestellt wird.

Im direkten Vergleich zur Klimaabgabe kommen noch weitere praktische Nachteile hinzu. Insbesondere hat der Begriff „Sanierungspflicht“ eine ausgeprägt negative Signalwirkung und dürfte bei den Betroffenen psychologisch eine sehr viel größere Abwehrhaltung auslösen. Zudem ist der Kontrollaufwand für die Einhaltung größer, weil zusätzlich die Erfüllung der Sanierungspflicht überprüft werden muss.

#### **4.5 Energieeinsparquote (speziell) für energetische Gebäudesanierung**

***Konzeptioneller Ansatz:** Verpflichtung einer Akteursgruppe im Wärmemarkt, jeweils für einen bestimmten Zeitraum eine bestimmte Menge an Energieeinsparungen im Bereich der thermischen Wärmeversorgung sicherzustellen, die durch sie oder Dritte erbracht werden; intendierte Wirkung: Anreizsetzung auf Seiten der verpflichtenden Energielieferanten, Einsparmaßnahmen anzureizen bzw. Dritte dazu zu veranlassen.*

Die Option der Einsparquote scheitert für die Variante einer Verpflichtung von Netzbetreibern an überwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Hintergrund ist, dass die verpflichteten Netzbetreiber in keiner ausreichenden Verantwortungsbeziehung zur energetischen Gebäudesanierung stehen würden.

Verfassungsrechtlich bedenkenfrei ist demgegenüber grundsätzlich die Variante einer an die Lieferanten fossiler Heizstoffe gerichteten Pflicht zur Einsparquote. Vom Theorieansatz her hat diese Option viele Vorteile. Vor allem ist sie aus dem Blickwinkel der Haushaltspolitik interessant, weil hier ein „völlig“ haushaltsunabhängiges Instrument konstruiert wird. Hier haben die verpflichteten Akteure weitgehend freie Hand darin, eigenständige Förderaktivitäten zu entwickeln. Damit erscheint eine positive Entwicklungsdynamik auslösbar, indem die Anbieter in einen Wettbewerb um die attraktiveren Förderkonditionen eintreten.

Dem stehen jedoch einige gewichtige funktionale Nachteile gegenüber, die aus der Sicht der Auftragnehmer letztlich zu einer in der Bilanz ungünstigen Bewertung führen:

- Langfristig angelegte, besonders anspruchsvolle Sanierungsaktivitäten, die mit einer sehr großen Anfangsinvestition verbunden sind, können durch das Instrument weniger gut angeregt werden, denn ihm wohnt eine Tendenz zur Bevorzugung von Maßnahmen mit kurzfristigen Effekten inne. Es erscheint deshalb eher für den Bereich des Stromverbrauchs als für den Sektor der Gebäudewärme geeignet.
- Aus der Sicht der Gebäudeeigentümer schafft das Modell zudem – was besonders ins Gewicht fällt – keine Planungs- und Rechtssicherheit. Es kann auch hier – wie bei einer haushaltsabhängigen Förderung – zur vorzeitigen Mittelausschöpfung oder zum Wechsel von Konditionen kommen. Außerdem lässt sich die Angebotsvielfalt aus der Sicht der Gebäudeeigentümer schlecht überschauen.
- Hinzu kommt, dass das Modell durch Umlegung auf die Produktkosten finanziert werden muss, finanziell also praktisch von den Gebäudenutzern und nicht von den Eigentümern getragen wird. Die Lenkungswirkung ist deshalb belastungsseitig ungenau. Es gibt keine verursachungsgerechte Anreiz-Belastungsbeziehung.

Diesem Fehlsteuerungseffekt kann – anders als bei dem Energiesteuerzuschlag – nicht auf einfache Weise entgegengewirkt werden, weil die von den Unternehmen individuell eingepreisten Mehrbeträge nicht eindeutig abgrenzbar sind.

#### **4.6 Bonus-/ Prämienmodell für energetische Gebäudesanierung**

***Konzeptioneller Ansatz:** Gebäudeeigentümer bzw. Betreiber von Heizanlagen erhalten einen Anspruch auf Zahlung eines Bonus bei Vornahme bestimmter Maßnahmen zur energetischen Modernisierung ihrer Gebäude; zur Zahlung verpflichtet sind die Lieferanten von Energieprodukten (Brennstoffe, Strom, Wärme); intendierte Wirkung: Schaffung von wirtschaftlichen Anreizen der Gebäudeeigentümer durch Sicherung von Förderansprüchen gegenüber den Energielieferanten.*

Das Bonusmodell (Prämienmodell) orientiert sich von der Funktionsweise her am EEG-System. Während der auf Basis des EEG erzeugte Strom ein handelbares Produkt darstellt, das in ein öffentliches Netz eingespeist wird und dadurch zu den Stromverbrauchern gelangt, gibt es bei der erneuerbaren Wärme oder (erst recht) bei der energetischen Gebäudequalität weder ein handelbares Produkt noch ein Netz, in dem sich das Produkt oder dessen Surrogat (eine vergütete „Umweltlastungsleistung“) einheitlich verteilen ließe.

Die größte Herausforderung für diesen Konzeptansatz ist zu regeln, wer konkret an wen welche Summe zu zahlen hat – auf welche Weise also die beanspruchten Prämien von den Verpflichteten (den Importeuren bzw. Lieferanten von fossilen Heizstoffen) zu den Begünstigten (einzelnen Gebäudeeigentümern) gelangen. Im auf den Stromsektor bezogenen EEG-System ist das einfach, denn der Zahlungsanspruch kann bei messbarer Höhe demjenigen gegenüber geltend gemacht werden, in dessen Netz eingespeist wird. Für die Gebäudewärme fehlt es jedoch an vergleichbaren Anknüpfungspunkten.

Zur Bewältigung dieser Herausforderung scheiden zwei relativ einfach erscheinende Wege wegen ihrer verfassungsrechtlichen Risiken aus: die Führung der Geldströme über eine besondere staatliche Stelle und die Inanspruchnahme der (Strom-) Netzbetreiber.

Alternativ könnte man einerseits erwägen, den Kreis der Zahlungspflichtigen dazu heranzuziehen, selbst eine „Gemeinsame Stelle“ zu schaffen, die mit der Aufgabe betraut wird, die Einnahme- und Ausgabeströme zu steuern. Andererseits wäre es denkbar vorzusehen, dass die Begünstigten ihre Ansprüche gegenüber den Zahlungspflichtigen über die Vermittlung durch eine begrenzte Zahl von hierfür zugelassenen „Bonusmittlern“ geltend machen müssen, die ihrerseits die Ansprüche als Dienstleister für die einzelnen Gebäudeeigentümer gebündelt vortragen. Die Festlegung der Verpflichtungsanteile könnte hier auf Grundlage der Energiesteuerdaten durch eine Bundesbehörde übernommen werden.

Diese beiden Alternativen führen in hoch komplexe Regelungs- und Abwicklungssysteme hinein, durch die weit mehr Zahlungsbewegungen bewältigt werden müssten als im EEG. Die Variante einer „Gemeinsamen Stelle“ wäre von der Kooperationsbereitschaft der verpflichteten Unternehmen abhängig; eine Verpflichtung zur Bildung der Stelle würde verfassungsrechtlichen Risiken begegnen. Gegen die Variante der „Bonusmittler“ spricht aus funktionaler Sicht, dass ein schwer durchschaubar erscheinendes System entstehen würde, welches in differenzierender Weise sowohl kleinteilige Einzelmaßnahmen (wie ein Heizungsaustausch) als auch Vollsanierungen von Gebäuden zu erfassen hätte. Die Anzahl der einzubeziehenden Vorgänge wäre weit größer, und viele der Einzelfälle hätten

ein sehr großes Investitionsvolumen. Um Missbräuche zu vermeiden, müsste vorgesehen werden, dass die Zahlungsansprüche immer erst nach Abschluss der Maßnahmen entstehen und erst mit einigem zeitlichen Abstand hierzu praktisch geltend gemacht werden können.

Aus dem Blickwinkel der potenziell begünstigten Gebäudeeigentümer würde ein solches System erheblich weniger Verlässlichkeit und Sicherheit vermitteln als ein klarer Rechtsanspruch auf Förderung, der gegenüber einer staatlichen Stelle geltend gemacht werden kann.

Auch dieses Instrument wäre kurzfristig nicht realisierbar. Es stünde damit in Konkurrenz zu einer ebenfalls einen zeitlichen Vorlauf benötigenden gebäudebezogenen Klimaabgabe. Dieser gegenüber hat der Konzeptansatz den weiteren Nachteil, dass auf der Seite der eintretenden Belastungen nur eine relativ unspezifische Lenkungswirkung entsteht, weil die Belastungen nicht zielgerichtet bei denjenigen ansetzen, deren Gebäude (besonders dringlich) einer energetischen Gebäudesanierung bedürfen. Vielmehr würden die Steuerungswirkungen abgeschwächt, da die Mehrbelastungen anteilig auf die Gesamtgruppe der Endverbraucher fossiler Heizstoffe verteilt würden.

#### 4.7 Vorzugszinspflicht

***Konzeptioneller Ansatz:** Die Baudarlehen vergebenden Kreditinstitute werden dazu verpflichtet, Kredite für Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung zu einem bestimmten Prozentsatz günstiger anzubieten als andere Baukredite; intendierte Wirkung: Veranlassung der Kreditinstitute, selbst wirtschaftliche Anreize für energetische Sanierungen bei ihren Kreditkunden zu schaffen.*

Ein Ansatz dieser Art wird – soweit ersichtlich – in der Fach- und Rechtsliteratur bisher nicht diskutiert. Mit ihm würde rechtliches Neuland betreten, wenngleich zu bemerken ist, dass es sich der Art nach um eine schlichte Preisregelung handelt, die im Recht nicht gänzlich unbekannt ist. Die verfassungsrechtliche Prüfung der Studie kommt insoweit zu einem positiven Ergebnis. Mit Blick auf die gegebene private Mitwirkung und Mitverantwortung der Kreditinstitute an der Finanzierung von baulichen Investitionen lässt es sich rechtfertigen, diesen im öffentlichen Interesse einen Mitwirkungsbeitrag zur Bewältigung der Gesamtstrategie der energetischen Gebäudesanierung zuzuweisen.

Die Belastungen der Kreditinstitute bleiben überschaubar, denn sie haben die Möglichkeit, die Mehrkosten durch Heraufsetzung der Kreditzinsen für andere bauliche Maßnahmen und/oder die Anschaffung von Grundeigentum zu refinanzieren. Das kann ihnen zugemutet werden. Ein Ausgleichssystem zwischen den Kreditinstituten ist – anders als beim EEG – nicht notwendig, weil die Banken nicht zur Vergabe von Krediten verpflichtet würden, sondern nur zur Einhaltung bestimmter Konditionen, *wenn* sie Baukrediten ausreichen.

Die Höhe der Zinsvergünstigung kann als ein Prozentanteil eines Referenzzinssatzes oder als ein nominaler Zinsabschlag ausgewiesen werden.

Das Modell wirkt direkt auf die Entscheidung der Gebäudeeigentümer ein, für welche Zwecke sie ihre Baudarlehen verwenden. Es setzt damit an einer der zentralen Weichenstellungen für Zukunftsinvestitionen an, wobei sein Wirkungsbereich auf den Markt der Baukredite beschränkt ist. Die Grenzen des Modells liegen dort, wo es um darlehensun-

abhängige Sanierungen geht oder eine Förderung auf Darlehensbasis keine ausreichenden Anreize mit sich bringt (namentlich bei sehr anspruchsvollen Sanierungen). Ob es über den gut abgrenzbaren Markt der Kredite für Wohnimmobilien hinaus praktikabel anwendbar wäre, bedarf ggf. einer ergänzenden Untersuchung.

Es muss dafür gesorgt werden, dass die Kreditinstitute von dem Instrument auch aktiv Gebrauch machen. Zu diesem Zweck bietet es sich über Transparenz- und Dokumentationsvorgaben hinaus an, die Einführung einer Ausgleichsabgabe vorzusehen, die von den Kreditinstituten zu zahlen wäre, wenn eine bestimmte Mindestmenge an Vergaben nach dem Vorzugszinssatz unterschritten wird. Aus verfassungsrechtlicher Sicht würde eine derartige Sonderabgabe mit Ausgleichsfunktion keinen Bedenken begegnen.

Wegen seines auf den Darlehensmarkt begrenzten Wirkungskreises eignet sich das Modell nicht dazu, als das mehr oder weniger allein stehende zentrale Steuerungsinstrument der Gesamtstrategie zu fungieren. Es bietet aber eine interessante Möglichkeit, das übrige Instrumentarium zu ergänzen und zu entlasten – vor allem auch, weil sich mit seiner Hilfe der notwendige Einsatz öffentlicher Fördermittel insgesamt deutlich reduzieren lässt.

Ergänzender Untersuchungsbedarf besteht hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung, vor allem mit dem Blick auf geeignete Bemessungsgrößen (insb. für die Zinshöhe sowie für die Ausgleichsabgabe) und auf die Frage, welche Maßnahmen erfasst werden.

## 5 Abschließende Empfehlungen - Instrumentenbündel

Auf Basis der Untersuchung schälen sich zwei grundlegende Alternativen für die Bildung von Instrumentenkombinationen heraus:

- a) ein **Instrumentenbündel mit Energiesteuerzuschlag**, basierend auf: einem gesetzlichen Förderanspruch, einem Energiesteuerzuschlag (ohne Fonds, in den allgemeinen Bundeshaushalt fließend) sowie einer Vorzugszinspflicht für die Kreditinstitute,
- b) ein **Instrumentenbündel mit Klimaabgabe**, basierend auf: einem gesetzlichen Förderanspruch, einer gebäudebezogener Klimaabgabe (mit Förderfonds, aus dem die Förderung finanziert wird) sowie wiederum einer Vorzugszinskomponente.

Beide Varianten des Instrumentenbündels können durch eine Einkommensteuervergünstigung ergänzt werden. Außerdem sind weitere Flankierungen, etwa durch energetisch gestaffelte Steuersätze bei der Grund- oder Grunderwerbsteuer und/oder durch Abbau von Hemmnissen im Miet- und Wohnungseigentumsrecht denkbar (und sinnvoll).

Zu beiden Instrumentenbündeln gehört essentiell die Schaffung eines verbindlichen Rechtsanspruchs auf Förderung. Durch diesen erhält das instrumentelle Gesamtgefüge aus der Sicht der Gebäudeeigentümer die angestrebte Rechts- und Planungssicherheit. Die genauen Förderkonditionen des Rechtsanspruchs müssten durch ein eigenständiges Gesetz oder eine auf diesem beruhende Rechtsverordnung festgelegt werden. Weiterer Bestandteil ist in beiden Fällen eine Vorzugszinspflicht. Diese überführt einen wesentlichen Teil der bisher staatlichen Darlehensförderung in die Hand der betroffenen Marktteilnehmer. Sie entlastet bei verantwortungsgerechter privater Lastenverteilung die öffentlichen Haushalte. Für die Festlegung der konkreten Ausgestaltungsmerkmale bedarf es noch ergänzender Überlegungen.

Beide Instrumentenkombinationen unterscheiden sich in der Methode zur Generierung der erforderlichen Geldmittel für die Förderaktivitäten (außerhalb der Vorzugszinsregelungen). Ziel ist es, zwischen den benötigten Fördermitteln und den zu erlangenden Einnahmen von der Größenordnung her Parität herzustellen (= Aufkommensneutralität). Bei der Bündelvariante mit Energiesteuerzuschlag wird dies durch eine entsprechende Erhöhung der Energiesteuer erreicht, wobei die Mittel in den Bundeshaushalt fließen (formal ohne Zweckbindung). Beim Instrumentenbündel mit Klimaabgabe gehen die Einnahmen direkt an einen gesonderten Fonds und werden durch diesen verteilt (mit formaler Zweckbindung).

Das Instrumentenbündel mit Klimaabgabe ist aus fachlich-steuerungspolitischer Sicht das bessere Modell, weil es treffsichere Anreize auszulösen vermag. Denn es setzt die Zahlungspflicht gezielt bei denjenigen Personen an, die für die energetische Gebäudequalität die Verantwortung tragen: den Gebäudeeigentümern. Ihnen wird nicht nur über den Förderanspruch, sondern auch über die Zahlungspflicht ein Anreiz zu energetischen Investitionen vermittelt. Es besteht somit eine verursachungs- und verantwortungsgerechte Anreiz-Belastungsbeziehung.

Die Realisierung einer Klimaabgabe bedarf jedoch eines längeren zeitlichen Vorlaufs, insb. weil noch ergänzende fachliche Vorüberlegungen nötig sind, um die Klassifizierung der Gebäude auf tragfähige Weise sicherzustellen. Dazu ist es nicht erforderlich, vorab alle Gebäude auf ihre energetischen Eigenschaften hin sachverständig zu untersuchen. Aus dem juristischen Blickwinkel ist es vielmehr möglich, der Klassifizierung eine an allgemeinen Merkmalen der Gebäude anknüpfende Typisierung zugrunde zu legen, sofern den Eigentümern die Möglichkeit gegeben wird, für ihre Gebäude auf Grundlage geeigneter Nachweise günstigere Einstufungen zu erlangen.

Auch für ein solches Vorgehen bedarf es jedoch noch weitergehender Voruntersuchungen, zum einen um eine möglichst stimmige Typisierung zu erreichen, zum anderen um die für die Einstufung geeigneten Kenngrößen zu definieren. Hieran anschließend müsste es zunächst zu einer flächendeckenden Erfassung der Gebäude (Zuordnung zu den jeweiligen Klassen) kommen, bevor es hieran anknüpfend zur Veranlagung der Abgabe kommen kann. Die Erfassung müsste örtlich durch eine Fachbehörde durchgeführt bzw. gesteuert werden, die Erhebung der Abgabe könnte über die für die Grundsteuer zuständigen Finanzämter erfolgen. Zu betonen ist insoweit, dass die Klassifizierung der Gebäude auch für die Immobilienmärkte und hierbei insb. für den Wohnungsmarkt sinnvoll ist, weil sich durch sie eine aussagekräftige Vergleichsgrundlage zur Berücksichtigung der energetischen Gebäudequalität am Markt ergeben würde.

Das Instrumentenbündel mit Energiesteuerzuschlag (ohne Klimaabgabe) ist vom Ansatz her weniger treffsicher, zum einen weil der Zusatzbetrag seiner Höhe nach innerhalb der Schwankungsbreite der Marktpreise für Heizstoffe liegt und daher relativ wenig auffällt, zum anderen weil der Betrag bei den Erwerbern der Heizstoffe anfällt (was nicht immer die Gebäudeeigentümer sind) und typischerweise als Teil der Betriebskosten an die Gebäudenutzer durchgereicht wird. Insofern können durch rechtliche Korrekturen auf der Ebene der Ausgestaltung allerdings gravierende Fehlsteuerungseffekte vermieden werden. Namentlich müsste ergänzend geregelt werden, dass der Zuschlag nicht im Rahmen der Betriebskosten auf die Mieter übergewälzt werden darf und Betreiber von Einzelheizungen einen Erstattungsanspruch gegenüber den Gebäudeeigentümern erhalten.

Eine Energiesteuererhöhung für Heizstoffe kann relativ schnell realisiert werden, so dass es mit dieser Alternative möglich ist, das Volumen der für die Förderung benötigten Geldmittel deutlich schneller aufzustocken als bei einem Abwarten auf die Klimaabgabe.

Mit Hilfe einer zeitlichen Stufung wäre es möglich, die Vorteile beider Wege miteinander zu verbinden. Ein solches Vorgehen könnte z.B. auf folgender Schrittfolge basieren:

1. Zielend auf eine kurzfristige Umsetzung werden zunächst die nötigen Vorbereitungen für eine Energiesteuererhöhung sowie für die Schaffung eines gesetzlichen Förderanspruches getroffen.
2. Zielend auf ein Wirksamwerden in ca. zwei Jahren werden die Vorarbeiten für die Einführung einer Vorzugszinspflicht eingeleitet.
3. Zielend auf einen Zeithorizont des Wirksamwerdens innerhalb von ca. fünf Jahren werden die fachlichen Vorbereitungen und die rechtlichen Voraussetzungen zur energetischen Klassifizierung der Gebäude sowie zu der - darauf basierenden - gebäudebezogenen Klimaabgabe getroffen.
4. Mit dem Wirksamwerden der Klimaabgabe könnte der Energiesteuerzuschlag eingefroren oder sukzessive wieder zurückgeführt werden.

## Teil B:

# Beseitigung rechtlicher Hemmnisse bei der Gebäudesanierung

Bearbeitung: Friedhelm Keimeyer, Andreas Hermann (Öko-Institut)

## 1 Aufgabenstellung und Hintergrund

Neben einer Förderung durch finanzielle Instrumente hängen Entscheidungen über energetische Sanierungen auch maßgeblich von weiteren Aspekten ab: Zahlreiche rechtliche und tatsächliche Hemmnisse können sich beispielsweise aus dem Denkmalschutz, dem Mietrecht, aus dem Bauordnungs- und Bauplanungsrecht sowie dem Nachbarrecht ergeben. Der zweite Teil dieser Studie nimmt solche Hemmnisse in Betracht. Dabei werden in einem ersten Schritt zahlreiche relevante Hemmnisse identifiziert und in einem kurzen Problemaufriss dargestellt.

Im Zentrum des zweiten Teils der Studie steht die Untersuchung, inwieweit das Honorarrecht für Gebäudeplaner, insbesondere die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) sowie das öffentliche Vergaberecht Hemmnisse für den Klimaschutz enthalten. Dabei werden teilweise auch fehlende Anreize in den Blick genommen. Die Ergebnisse stellen die Grundlage für die Entwicklung von Regelungskonzepten zur Überwindung dieser Hemmnisse dar.

## 2 Honorarrecht für Architekten und Ingenieure

### 2.1 Verpflichtung zu Energieeffizienzmaßnahmen

In einem ersten Schritt wird untersucht, ob und inwieweit Architekten und Ingenieure durch das Honorarrecht oder andere Rechtsvorschriften zu energieeffizienter Planung verpflichtet werden. Eine solche Verpflichtung zur energieeffizienten Planung könnte dazu beitragen, die Energieeffizienz des Gebäudebestands stetig – durch jede zukünftige Planung von Neubauten oder von Sanierungsmaßnahmen im Bestand – zu steigern.

Allerdings ist die HOAI als reines Preisrecht konzipiert; sie stellt deshalb im Grundsatz selbst keine inhaltlichen Anforderungen an bauliche Maßnahmen. Maßgeblich ist alleine das (werk-)vertragliche Regelungsregime nach Maßgabe des BGB. Zwar findet der Aspekt der rationellen Energieverwendung und der Verwendung erneuerbarer Energien in Anlage 11 der HOAI Erwähnung; eine handfeste rechtliche Verpflichtung des Planers zur bevorzugten Behandlung dieses Aspekts gibt es aber nicht. Eine solche Pflicht ergibt sich auch nicht automatisch aus der Natur des Architektenvertrags als Werkvertrag. Ohne ge-

sonderte Vereinbarung zwischen Bauherr und Planer besteht somit keine Verpflichtung zu einer besonders energieeffizienten Planung.

Allerdings stellt die EnEV zwingende Anforderungen an die Energieeffizienz bestehender und neu zu errichtender Bauten. Sie richtet sich zwar primär an den Bauherrn; der Auftraggeber darf jedoch erwarten, dass das Werk des Planers den einschlägigen Normen und somit auch den Vorgaben der EnEV entspricht („übliche Beschaffenheit“). Weicht das Werk nach unten von den vorgegebenen Standards ab, so ist es deshalb mangelhaft. Das in der EnEV festgelegte energetische Mindestniveau von Gebäuden ist somit auch ohne explizite Regelung im Rahmen der HOAI faktisch für den Planer bindend.

## **2.2 Marktwirtschaftliche Mechanismen der Honorarstruktur**

In einem zweiten Schritt wird untersucht, welche marktwirtschaftlichen Anreize bzw. Hemmnisse durch die HOAI bestehen, energieeffizient zu planen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die HOAI als zwingendes Preisrecht die Vertragsfreiheit der Parteien erheblich einschränkt. Die Verordnung zeigt eine Preisspanne auf, innerhalb derer eine Honorarvereinbarung getroffen werden kann. Herzstück der Vergütungsstruktur der Verordnung ist § 6 HOAI, welcher Parameter aufzeigt, nach denen Mindest- und Höchstsätze des Honorars zu berechnen sind. Die Vergütungsstruktur führt im Wesentlichen zu einer Koppelung der Honorare an die Objektkosten: Je kostenintensiver das bauliche Vorhaben, desto höher der Entgeltanspruch des Planers.

Die HOAI zwingt die Parteien folglich dazu, den Planer nach dem Marktwert des Vorhabens zu vergüten. Auf den ersten Blick hat der Planer somit ein Interesse daran, die Objektkosten möglichst hoch ausfallen zu lassen, um den eigenen Entgeltanspruch zu steigern. Zu beachten ist jedoch die wirtschaftliche Struktur des Marktes, in dem sich der Auftraggeber in der Regel in einer Position wirtschaftlicher Überlegenheit befindet. Angesichts des starken Wettbewerbs unter den Architekten kann es für kleine, wenig etablierte Architektenbüros durchaus sinnvoll sein, dem Honorardruck nachzugeben und z. B. bei Sanierungen im Bestand einfachere und damit kostengünstigere Angebote zu erstellen. Es erscheint deshalb aus Planersicht tendenziell als wirtschaftlich sinnvoll, auf Energieeffizienzmaßnahmen zu verzichten, die über den Mindeststandard der EnEV hinausgehen („freiwillige Maßnahmen“).

Die Mindestpreisgarantie der HOAI verhindert dabei einerseits das Entstehen einer nach unten gerichteten Preisspirale und dient somit der Qualitätssicherung der planerischen Leistungen und folglich auch der baulichen Maßnahmen. Andererseits führt die Preisstruktur zu einer gewissen „Erstarrung“ der Standards energiesparenden Bauens: Solange besonders energiesparende Maßnahmen und Verfahrensweisen nicht als Normalfall am Markt anzusehen sind, kann ein Druck auf den Planer entstehen, auf diese zu verzichten, um seine Konkurrenzfähigkeit zu erhöhen. Mit anderen Worten: Sofern Energiesparmaßnahmen „freiwillige Maßnahmen“ sind, werden sie tendenziell unterlassen.

Schließlich wird untersucht, inwieweit das Erfolgshonorar des § 7 Abs. 7 Satz 1 HOAI Anreize zur Verwendung energieeffizienter Materialien und Verfahren bietet. Demnach ist es möglich, ein Erfolgshonorar von bis zu 20 Prozent des Honorars zu vereinbaren. Die Regelung hat jedoch nur einen sehr eingeschränkten Anwendungsbereich, ist in der kon-

kreten Ausgestaltung mangelhaft und führt somit nicht entscheidend zur Vornahme von Energieeffizienzmaßnahmen.

Im Ergebnis bietet die Preisstruktur der HOAI derzeit keinen wirksamen Anreiz zur Erhöhung der Energieeffizienz.

### **2.3 Lösungsvorschläge zur Hemmnisbeseitigung**

Abschließend werden Lösungsvorschläge aufgezeigt, wie durch eine Veränderung der Honorarstruktur der HOAI Anreize zur Planung und Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen gesetzt werden können. Im Zentrum der Vorschläge steht dabei, an das Konzept des Erfolgshonorars des § 7 Abs. 7 HOAI anzuknüpfen und dies von einem „Papiertiger“ hin zu einem handfesten Anreiz zur Einplanung von Energieeffizienzmaßnahmen weiterzuentwickeln. Dafür könnte ein (am besten gestaffelter) Bonus für eine Steigerung der Energieeffizienz um ein bestimmtes Maß gesetzlich vorgeschrieben werden, wobei den Planern bei der Wahl der Mittel freie Hand zu lassen wäre. Das Bonus-Malus-System des § 7 Abs. 7 HOAI müsste also von einer „Kann-“ zu einer „Muss-“Regelung werden. Dadurch könnte sich ein Wettbewerb zwischen den Planern in qualitativer Hinsicht entwickeln, so dass jeder Planer versuchen würde, die erforderliche Reduzierung des Energiebedarfs möglichst effizient zu erreichen, um den eigenen Bonus zu maximieren. Hierbei muss darauf geachtet werden, dass Bauherren unter Berücksichtigung von Kostenentlastungsfaktoren durch die Umsetzung der energetischen Maßnahme nicht wesentlich schlechter dastehen als ohne (Ziel der Kostenneutralität).

## **3 Hemmnisanalyse im öffentlichen Vergaberecht**

Für die Durchführung energetischer Modernisierungsmaßnahmen bei Gebäuden muss die öffentliche Hand die Vorschriften des öffentlichen Vergaberechts einhalten. Geprüft wird, inwiefern das öffentliche Vergaberecht es erlaubt, Vergabeentscheidungen nach ökologischen Gesichtspunkten zu treffen, oder sogar dazu verpflichtet. Darüber hinaus werden vorhandene Optionen der Vergabepaxis zur Berücksichtigung ökologischer Kriterien bei der Vergabeentscheidung bewertet und Defizite aufgezeigt. Schließlich werden die wirtschaftlichen Steuerungsmechanismen im Vergaberecht mit dem Ziel einer stärkeren Einbeziehung von Umweltbelangen analysiert.

### **3.1 Ergebnisse der Hemmnisanalyse**

Das öffentliche Vergaberecht hält schwerpunktmäßig drei Möglichkeiten bereit, Umweltaspekte in die Vergabeentscheidung zu integrieren, namentlich bei der Festlegung des Auftragsgegenstands, als Mindestanforderung in der Leistungsbeschreibung oder schließlich als Wertungskriterium in der Wertungsphase. Im Hinblick auf die energetische Sanierung von Gebäuden eröffnen vor allem die erste und die zweite Möglichkeit einen beachtlichen Spielraum für den Auftraggeber, Umweltschutzziele zu verfolgen.

Bevor das eigentliche Vergabeverfahren beginnt, muss die Beschaffungsstelle eine Entscheidung darüber treffen, ob eine Anschaffung getätigt werden soll, und welcher Auftragsgegenstand ihren Bedürfnissen gerecht wird. Bauleistungen eröffnen der beschaffenden Stelle einen erheblichen Spielraum zur Berücksichtigung von Umweltbelangen, da

nicht abstrakt ein Endprodukt geschuldet wird, sondern der Auftraggeber sehr stark in die Phase der Planung der Bauleistung involviert ist.

Die Leistungsbeschreibung ist das „Kernstück des Vergabeverfahrens“. Darin muss der Auftraggeber den Auftragsgegenstand umfassend beschreiben, insbesondere unter Zuhilfenahme technischer Spezifikationen. Sie erfordert somit vom Auftraggeber eine „gedankliche Vorwegnahme der Herstellung des Werks.“ § 7 Abs. 7 VOB/A lässt es hierbei ausdrücklich zu, Umwelteigenschaften von (Bau-)Produkten in die Leistungsbeschreibung einzubeziehen.

Die Prüfung und Wertung der Angebote stellt die letzte Phase des Vergabeverfahrens dar. In einem formalisierten Verfahren wird die eigentliche Entscheidung in der Sache getroffen, wobei die Wertungsentscheidung mit der „Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots“ nach § 16 Abs. 6 Nr. 3 VOB/A aus umweltpolitischer Sicht die entscheidende Stufe darstellt. Der Wirtschaftlichkeitsbegriff in § 97 Abs. 5 GWB bzw. § 16 Abs. 6 VOB/A geht über den Preis hinaus und ist als Preis-Leistungs-Verhältnis zu verstehen. Der Begriff erlaubt auch, Umweltaspekte sowie Betriebs- und Folgekosten zu berücksichtigen. Die bisherige Vergabepraxis zeigt hingegen, dass beim Verständnis des Begriffs „Wirtschaftlichkeit“ häufig nur auf die Anschaffungskosten eines Beschaffungsgegenstandes sowie auf eine unter der Lebensdauer des Beschaffungsgegenstandes liegende Amortisationszeit abgestellt wird. Die Folgekosten, die beim Beschaffenden selbst entstehen (Verbrauchs- und Betriebskosten), oder die Einbeziehung von externen Effekten (z.B. zur Behebung von Umweltschäden oder der Anpassung an Umweltänderungen wie im Fall des Klimawandels) werden hingegen nicht berücksichtigt. Folglich fehlt im Vergaberecht eine klare gesetzliche Anordnung, in welchem Verhältnis Anschaffungskosten und Folgekosten in die Berechnung des für die Beurteilung maßgebenden Preises eingehen. Deshalb ist bereits beim Preis sicherzustellen, dass die Lebenszykluskosten zugrunde gelegt werden und nicht lediglich der Anschaffungspreis oder eine unterhalb der Lebensdauer liegende Amortisationszeit.

Wie die Analyse weiter zeigt, ist es der Beschaffungsstelle nach geltender Rechtslage weitgehend freigestellt, ob sie von der Möglichkeit Gebrauch macht, Umweltaspekte in das Vergabeverfahren zur Beschaffung von Baudienstleistungen einzuführen. Als verpflichtende Vorgabe sieht die EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD) vor, dass öffentliche Gebäude, die von der öffentlichen Hand beschafft werden, nach dem 31.12.2018 als „Niedrigstenergiegebäude“ zu erstellen sind. Da auch die Beschaffungsstellen an die gesetzlichen Vorgaben zur Energieeinsparung im Gebäudebereich oder der Nutzung von erneuerbaren Energien gebunden sind, wie sie z.B. in der EnEV oder dem EEWärmeG geregelt werden, muss es bei den Berücksichtigungsmöglichkeiten der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung im Gebäudebereich um ein über die gesetzliche „Mindestpflicht“ hinausgehendes Maß gehen.

Als letzter Analysebefund ist festzuhalten, dass es für die Beschaffungsstellen schwierig ist, die Spielräume, die das Vergaberecht bei der Berücksichtigung von Umweltaspekten eröffnet, in der Praxis umzusetzen. Insbesondere fehlt es an einem wissenschaftlich fundierten Quantifizierungsmodell zur Berücksichtigung von externen Kosten.