

CLIMATE CHANGE

14/2015

Energiebezogene Qualifikation der Planerinnen und Planer für Gebäude

Teilbericht 1: Rechtliche Hemmnisse für den
Klimaschutz bei der Planung von Gebäuden

CLIMATE CHANGE 14/2015

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3712 18 102
UBA-FB 002171

Energiebezogene Qualifikation der Planerinnen und Planer für Gebäude

Teilbericht 1: Rechtliche Hemmnisse für den Klimaschutz bei der Planung von Gebäuden

von

Prof. Dr. Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht , Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Öko-Institut e.V., Institut für angewandte Ökologie
Schicklerstr. 5-7
10179 Berlin

Abschlussdatum:

März 2015

Redaktion:

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Monika Ollig

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/energiebezogene-qualifikation-der-planerinnen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, August 2015

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3712 18 102 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Die Ziele der Klimaschutzpolitik bringen es mit sich, dass energiebezogene Aufgaben heute und in absehbarer Zukunft nahezu bei allen Gebäudeplanungen, insbesondere bei Instandsetzungen und Modernisierungen eine zentrale Rolle spielen. Die für die Gebäudeplanung verantwortlichen Akteure, insbesondere Architekt/innen und Bauingenieur/innen, wurden darauf in ihrer Ausbildung jedoch größtenteils nicht gezielt vorbereitet.

Die Studie untersucht, welche rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, um die Qualifikation der an der Gebäudeplanung Beteiligten im Hinblick auf energiebezogene Aspekte in der Breite zu verbessern. Sie analysiert dafür die bestehende Rechtslage, identifiziert verschiedene Regelungsoptionen, untersucht diese auf ihre Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht und dem EU-Recht, erörtert ihre Vor- und Nachteile und entwickelt schließlich einen ausformulierten Regelungsvorschlag. Aus dem Blickwinkel der Bundespolitik empfiehlt sie, den Weg über eine Änderung der Energieeinsparverordnung zu gehen. Konkret schlägt sie vor, künftig vorzusehen, dass Nachweise zur Erfüllung der Anforderungen zur Energieeinsparung bei Gebäuden nur noch von Personen ausgestellt werden können, die nachweislich über spezifische Kenntnisse zur energetischen Gebäudekunde verfügen – anders als nach bisherigem Recht, welches hierfür einen allgemeinen Hochschulabschluss ohne spezifisch energiebezogene Kenntnisse oder Erfahrungen ausreichen lässt.

Abstract

Given the goals of climate change policy, energy related tasks are becoming increasingly crucial when planning, upgrading and refurbishing buildings and facilities. However, the responsible professionals, such as architects and civil engineers, largely have not been prepared with a specific focus on these tasks through their regular academic education.

This study examines opportunities, from a legal perspective, for improving the energy-related competencies of building and planning professionals. For this purpose the paper analyses the current legal framework and identifies a variety of options for legal instruments. The study then examines these options in terms of their compatibility with German constitutional and EU law, discusses their pros and cons, and closes with a detailed policy recommendation. From the viewpoint of federal policy, the study proposes to amend the German Energy Saving Ordinance (EnEV). Specifically, it proposes to mandate that certificates of compliance with energy saving requirements for facilities can only be issued by professionals with proof of specific knowledge in the field of facility energy-saving measures. In contrast, current law requires an academic graduate degree only, with no specific knowledge or expertise regarding energy-saving building technology.

Abkürzungen

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegeben Ort
ABKG	Architekten- und Baukammergesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ArchG	Architektengesetz
ArckKG	Architektenkammergesetz
Art.	Artikel
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BAK	Bundesarchitektenkammer
BAKA	Bundesarbeitskreis Altbausanierung
BauKG	Baukammergesetz
BauO	Bauordnung
Bay	Bayern / Bayerisch
Bbg.	Brandenburg
Beschl.	Beschluss
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIngK	Bundesingenieurkammer
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Bln	Berlin
Brem	Bremisch
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BRAK	Bundesrechtsanwaltskammer
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
Dena	Deutsche Energie-Agentur

Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO-EnEV	Durchführungsverordnung zur EnEV
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien Wärmegesetz
EnEG	Energieeinsparungsgesetz
EnEV	Energieeinsparverordnung
EnEV-DV	Durchführungsverordnung zur EnEV
EnEV-DVO	Durchführungsverordnung zur EnEV
endg.	endgültig
EPBD	Richtlinie 2010/31/EG über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GBL.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV	Gesetze und Verordnungen
Hamb.	Hamburgisch
HB	Hansestadt Bremen
HH	Hansestadt Hamburg
He	Hessen
Hess.	Hessisch
IngG	Ingenieurgesetz
IngKG	Ingenieurkammergesetz
KMK	Kultusministerkonferenz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
MBO	Musterbauordnung
MV	Meckelnburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RL	Richtlinie

Rdnr.	Randnummer
Rn.	Randnote
RP	Rheinland-Pfalz
Rs.	Rechtssache
Rz.	Randziffer
Sa	Sachsen
SH	Schleswig-Holstein
Srl	Saarland / Saarländisch
Th	Thüringen
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
u.E.	unseres Erachtens
VG	Verwaltungsgericht
Vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen.....	5
Zusammenfassung	11
Summary.....	18
1 Einleitung	24
1.1 Aufgabenstellung	24
1.2 Problemaufriss – Qualifizierungsbedarf	24
1.3 Untersuchungsgegenstände und Abgrenzung	27
1.4 Aufbau.....	28
1.5 Zitierung von landesrechtlichen Vorschriften.....	29
2 Analyse der Ausgangssituation im bestehenden Recht.....	30
2.1 Überblick und Systematik: Rechtsvorschriften zur beruflichen Qualifikation für energetische Gebäudeplanung	30
2.1.1 Titel und Berufsbilder der an der Bauplanung beteiligten Ingenieur/innen	30
2.1.2 Das Berufsrecht der Architekt/innen und Ingenieur/innen.....	31
2.1.3 Das Ausbildungsrecht: Hochschulrecht.....	35
2.1.4 Das Fachrecht des Bauens: Bauordnungsrecht.....	39
2.1.5 Das Fachrecht für Gebäudeenergie: EnEV, EnEV-Durchführungsregelungen, EEWärmeG	43
2.2 Berufliche Qualifikationsregelungen für Architekt/innen und im Bauwesen tätige Ingenieur/innen.....	48
2.2.1 Fortbildungsregelungen im Landes- und Kammerrecht	48
2.2.2 Fachliche Spezialisierungen für Gebäudeenergie	52
2.3 Zwischenergebnis	56
2.3.1 Zusammenfassung der Analyse	56
2.3.2 Zwischenfazit	57
3 Analyse der weitergehenden Regelungsmöglichkeiten	58
3.1 Relevante Regelungsoptionen	58
3.2 Ausweitung von Fortbildungsanforderungen im Berufsrecht.....	59
3.2.1 Ausgestaltungsmöglichkeiten und Regelungswege.....	59
3.2.2 Grundrechtsstellung der Architekt/innen und Ingenieur/innen: Eingriff in die Berufsfreiheit.....	60
3.2.3 Rechtliche Interessen der Kammern: Grundrechtseingriff?	63
3.2.4 Gesetzgebungskompetenzen	65
3.2.5 EU-Recht.....	71
3.2.6 Zwischenergebnis.....	71

3.3	Energiebezogene Qualifikationsanforderungen im Fachrecht.....	72
3.3.1	Ausgestaltungsmöglichkeiten und Regelungswege.....	72
3.3.2	Eingriff in Grundrechte	75
3.3.3	Gesetzgebungskompetenzen im Baurecht.....	75
3.3.4	Gesetzgebungskompetenzen im Energie-Fachrecht	76
3.3.5	EU-Recht.....	83
3.3.6	Zwischenergebnis.....	85
4	Diskussion und Empfehlungen.....	86
4.1	Ausweitung von Fortbildungsanforderungen im Berufsrecht.....	86
4.2	Anforderungen im Bauordnungsrecht	87
4.2.1	Das Bauordnungsrecht als Grundlage für energiebezogene Qualifikationsanforderungen.....	87
4.2.2	„Kleine Lösung“: Aufstellung eigenständiger Qualifikationsanforderungen	88
4.2.3	„Große Lösung“: Integration energetischer Anforderungen in das Bauordnungsrecht.....	89
4.3	Anforderungen im Fachrecht für Gebäudeenergie	90
4.3.1	Das Energie-Fachrecht als Grundlage für energiebezogene Qualifikationsanforderungen.....	90
4.3.2	Regelungsgegenstand: Qualifikationsanforderungen für Erfüllungsnachweise und Energieausweise	91
4.3.3	Inhaltliche Ausgestaltung und Differenzierung der Anforderungen.....	92
4.3.4	Nachweis und Überwachung.....	95
4.3.5	Regelung auf Gesetzes- und/oder Verordnungsebene	97
4.4	Schlussfolgerungen.....	98
4.5	Umsetzung auf Vorschriftenebene - Regelungsentwurf.....	99
4.5.1	Vorbemerkung.....	99
4.5.2	Gesetzesebene: EnEG.....	99
4.5.3	Neufassung von § 21 EnEV	101
4.5.4	Neufassung von Anlage 11 der EnEV	104
5	Fazit.....	110
	Quellenverzeichnis	113
	Anhang: Verwendete Rechtsquellen.....	116
	A-1 Architekten- und Ingenieurgesetze der Länder	116
	A-2 Bauordnungen der Länder.....	119
	A-3 Durchführungsbestimmungen der Länder zur EnEV	120
	A-4 Bestimmungen der EnEV zur Ausstellungsberechtigung für Energieausweise (Text).....	122

Zusammenfassung

Die Ziele der Klimaschutzpolitik bringen es mit sich, dass spezielle energiebezogene Aufgabenstellungen heute und in absehbarer Zukunft nahezu bei allen Gebäudeplanungen, insbesondere bei Instandsetzungen und Modernisierungen eine zentrale Rolle spielen.

Die an der Gebäudeplanung beteiligten Berufsgruppen sind dafür großenteils nicht gezielt ausgebildet worden. Das gilt neben den am Bau beteiligten Handwerken auch für die Verantwortlichen der Gebäudeplanung, also für Architekt/innen und Bauingenieur/innen. Nur ein kleinerer Teil der Planenden verfügt über eine spezifisch energiebezogene Vorbildung. Es ist aber notwendig, das Qualifikationsniveau *sämtlicher* Architekt/innen und beratenden Ingenieur/innen im Hinblick auf energetische Aspekte des Bauens auf ein passables Mindestniveau anzuheben. Eine Konzentration der Qualifikationsanstrengungen auf Spezialisierungen für die energetische Gebäudekunde oder Gebäudetechnik hülfe insofern nur begrenzt weiter, weil insbesondere bei Planungen für kleinere Gebäude üblicherweise „Allrounder“ beauftragt und benötigt werden.

Hiervon ausgehend untersucht die Studie aus der Perspektive der Bundespolitik, welche rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, um die Qualifikation der an der Gebäudeplanung Beteiligten im Hinblick auf energiebezogene Aspekte in der Breite zu verbessern. Dafür analysiert sie im ersten Schritt die bestehende Rechtslage in Bund und Ländern. Darauf aufbauend identifiziert sie im zweiten Schritt verschiedene Instrumentenoptionen und erörtert deren Machbarkeit, wobei sie insbesondere die Vereinbarkeit mit den übergeordneten Vorgaben des Verfassungs- und Europarechts analysiert. In ihrem dritten Teil entwickelt sie für den auf dieser Grundlage präferierten Regelungsweg ein konkretes Ausgestaltungskonzept. In der Langfassung der Studie wird abschließend ein ausformulierter Textentwurf vorgestellt und erläutert.

Schritt 1: Analyse des geltenden Rechts

Die Qualifikationsanforderungen für Architekt/innen und mit baulichen Aufgaben betraute Ingenieur/innen ergeben sich aus einem komplexen Zusammenspiel unterschiedlicher Rechtsbereiche. Neben dem eigentlichen Berufsrecht spielen die Ausbildungsinhalte der einschlägigen Studiengänge sowie die Anforderungen des Baurechts und des Energierechts für Gebäude eine wesentliche Rolle. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Qualifikationsanforderungen praktisch weitgehend durch die Inhalte der einschlägigen Hochschulstudiengänge determiniert werden. Die Regelungen des Berufsrechts, des Baurechts und des Energierechts verzichten darauf, weitergehende Mindestanforderungen oder spezifische Fortbildungspflichten in Bezug auf energetische Aspekte aufzustellen.

Berufsrecht für Architekt/innen und Ingenieur/innen

Das Berufsrecht der Architekt/innen und Ingenieur/innen ist in seiner historisch gewachsenen Gestalt eine Materie des Landesrechts sowie des Kammerrechts.

In den einzelnen Bundesländern gibt es üblicherweise zum einen „Ingenieurgesetze“. Diese bestimmen lediglich, welche Personen den Titel „Ingenieur/in“ führen dürfen. Praktisch gilt das für alle Absolvent/innen technischer Studiengänge, zu denen auch die Architektur, das Bauingenieurwesen und die Gebäudetechnik gehören. Zum anderen gibt es Landesgesetze, die im Einzelnen festlegen, unter welchen Voraussetzungen Personen unter den Bezeichnungen „Ar-

chitekt/in“ oder „Beratende/r Ingenieur/in“ nach außen hin auftreten und Dritten gegenüber planerische und/oder beratende Leistungen anbieten dürfen. Diese Gesetze bilden den Kern des Berufsrechts. Sie tragen in den einzelnen Ländern zum Teil übereinstimmende, zum Teil voneinander abweichende Bezeichnungen. Teils trennt das Landesrecht dabei zwischen den Tätigkeitsbereichen der „Architekt/innen“ und der im Bauwesen tätigen „Beratenden Ingenieur/innen“, teils führen die Gesetze beide Aufgabenbereiche unter einem gesetzlichen Dach zusammen.

Ungeachtet der unterschiedlichen Gesetzesbezeichnungen und der landesspezifischen Aufgliederung der Rechtsmaterien folgen die berufsrechtlichen Gesetze der Bundesländer inhaltlich weitgehend einem übereinstimmenden Muster:

- Die Gesetze sehen einheitlich vor, dass „Architektenkammern“, „Ingenieurkammern“ oder beide Bereiche umfassende Kammern gebildet werden. Bei diesen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften mit Pflichtmitgliedschaft und Satzungsrecht.
- Die eigenverantwortliche Ausübung der jeweiligen Tätigkeit erfordert nach den Bestimmungen des jeweils einschlägigen Landesgesetzes die Eintragung in eine Liste der jeweiligen Kammer („Architektenliste“, „Liste der Beratenden Ingenieure“). Die Eintragung setzt nach den Bestimmungen der jeweiligen Kammersatzung üblicherweise zum einen voraus, dass ein fachlich einschlägiges Hochschulstudium absolviert wurde, zum anderen dass eine (meist) zweijährige berufliche Erfahrung nachgewiesen wird, die vor der Eintragung in nicht eigenverantwortlicher Tätigkeit erworben wurde. Spezielle Kenntnisse oder Erfahrungen im Hinblick auf energiebezogene Aufgaben werden nicht gefordert.
- In den Satzungen der jeweiligen Kammern ist auch geregelt, dass sich die Mitglieder regelmäßig fortzubilden haben. In den zugrunde liegenden Gesetzen gibt es dazu eine allgemein gehaltene Verpflichtung. Die meisten Kammern belassen es bei dieser Grundsatzpflicht, ohne sie zu quantifizieren oder konkrete Überprüfungen vorzusehen. In sieben Bundesländern gehen die Kammervorschriften weiter, indem sie eine Fortbildungspflicht von absolut oder durchschnittlich bis zu 8 Stunden pro Jahr (in einem Falle – Thüringen – 10 Stunden pro Jahr, in Nordrhein-Westfalen 20 Sollstunden, von denen aber nur 8 bei Nichteinhaltung sanktionierbar sind) vorsehen. Stets gibt es Nachholungsmöglichkeiten. Grundlage ist in einigen Fällen ein Punktesystem. Die Kontrolle erfolgt entweder über Stichproben oder über eine Pflicht zur regelmäßigen Vorlage der Belege. Energiebezogene Inhalte gehören dabei stets zum Spektrum der wählbaren Fortbildungen, in keinem Falle gibt es jedoch eine Pflicht speziell zum Besuch von energiebezogenen Veranstaltungen.
- Die Möglichkeit des Erwerbs eines auf energetische Aspekte des Bauens spezialisierenden Titels ist für Architekt/innen in den meisten Bundesländern nicht gegeben (Stand März 2015). Lediglich in Baden-Württemberg gibt es eine entsprechende Fachliste (seit 2012). Bei den Beratenden Ingenieur/innen sind Spezialisierungen demgegenüber verbreitet, wobei insofern typischerweise Bezug genommen wird auf die vier üblichen Arten des bautechnischen Nachweises im Bauordnungsrecht (Tragwerksplanung, Brandschutz, Erd- und Grundbau, Schall- und Wärmeschutz). Weitergehende Spezialisierungen im Hinblick auf energetische Fragen sehen auf Basis einer gemeinsam gebildeten Plattform die Ingenieurkammern der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland vor.

Hochschulrecht

Das Hochschulrecht basiert in Deutschland auf dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG). Die Wissenschaftsfreiheit umfasst unter anderem das Recht der Hochschulen, die Studiengänge mit ihren Bezeichnungen und ihren konkreten Inhalten grundsätzlich selbst zu konzipieren. Unmittelbare gesetzliche Vorgaben für die Lehrinhalte bestimmter Studiengänge gibt es daher nicht.

Mittelbar werden die Studieninhalte durch die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen¹ (Berufsanerkennungsrichtlinie) der EU beeinflusst. Diese gibt den Mitgliedstaaten für bestimmte Berufe vor, welche konkreten Ausbildungsprofile sie als inländischen Hochschulabschlüssen gleichwertig anzuerkennen haben. Vor diesem Hintergrund waren die Hochschulen im Prozess der Umstellung der früheren Diplomstudiengänge auf Bachelor und Master speziell auf dem Gebiet der Architektur bestrebt, die inhaltlichen Mindestanforderungen der RL 2005/36/EG in ihren Studiengängen zu berücksichtigen. Denn speziell für Architektur – anders als für andere Ingenieurberufe – finden sich in der Richtlinie konkrete Anforderungen zu den Inhalten der Hochschulausbildung. Zu diesen gehören unter anderem Grundkenntnisse der bautechnischen und bauphysikalischen Problemstellungen sowie der Wärme und Kältetechnik für Gebäude.

Die Bundesarchitektenkammer hat zur konkreten Anwendung der Richtlinie im Jahr 2007 einen Leitfaden² herausgegeben, in dem versucht wird, die in der Richtlinie aufgestellten Mindestanforderungen (empfehlungsweise) näher zu konkretisieren und auf Basis des an den Hochschulen heute üblichen Formats zu quantifizieren. Ausgehend von einer Gesamtzahl von 240 notwendigen Leistungspunkten wird empfohlen, in dem 122 Leistungspunkte umfassenden Pflichtbereich insgesamt 54 Leistungspunkte für „Technikwissenschaften“ und hiervon mindestens 16 für „Baustoffe, Bauphysik und Gebäudetechnik“ vorzusehen. Darüber hinaus wird empfohlen, für den 27 Leistungspunkte umfassenden Wahlpflichtbereich einen der möglichen Schwerpunkte auf die Technikwissenschaften legen zu können.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Architektur-Studiengänge an den deutschen Hochschulen den empfohlenen Mindeststandards in aller Regel genügen. Sie gewährleisten damit allerdings für diejenigen, die im Bachelor und im Master andere Schwerpunkte bzw. Spezialisierungsrichtungen einschlagen, nur ein gewisses Minimum an Basiskenntnissen in energiebezogener Hinsicht. Da die Motivation eines großen Teils der Studierenden im Bereich der Architektur eher in eine gestalterische als in eine technische Richtung geht, kann geschlossen werden, dass ein nicht unerheblicher Teil der Absolvent/innen im Hinblick auf energetische Aspekte nach wie vor nur über eine relativ schmale Kenntnisbasis verfügt.

Für die früheren Diplomstudiengänge lässt sich hier keine konkrete Aussage über die üblichen Inhalte formulieren. Es kann jedoch angenommen werden, dass es in früheren Jahren vielerorts Architektur-Studiengänge gab, in denen die energiebezogenen Fragestellungen eine wesentlich geringere Rolle spielten und die Wärme- und Kältetechnik unter Umständen gar keine Berücksichtigung fand.

¹ Richtlinie vom 7. September 2005 (ABl. EU Nr. L 255 S. 22), zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/55/EU vom 20. November 2013 (ABl. EU Nr. L 354 S. 132).

² Bundesarchitektenkammer (BAK): Leitfaden Berufsqualifikation der Architekten/innen (Stand: 14.09.2007), <http://www.bak.de/architekten/ausbildung/leitfaeden-zur-berufsqualifikation/> (abgerufen am 20.11.2014).

Bauordnungsrecht der Länder

Auch das Bauordnungsrecht ist eine Materie des Landesrechts. Der Bund hat auf die innere Ausgestaltung der Landesbauordnungen keinen Zugriff.

Die Bauordnungen der Bundesländer beeinflussen die Qualifikation von Architekt/innen und Ingenieur/innen mittelbar, indem sie Anforderungen an die Berechtigung zur Unterzeichnung von Bauunterlagen („Bauvorlagenberechtigung“) und an die Unterzeichnung von bautechnischen Nachweisen aufstellen.

Praktisch gehen die Bauordnungen sämtlicher Bundesländer insofern jedoch nicht über die Forderung nach Eintragung in eine Architektenliste oder eine einschlägige Ingenieurliste hinaus. Spezifische energiebezogene Kenntnisse verlangen sie weder für die Bauvorlagenberechtigung noch für die Ausstellung von bautechnischen Nachweisen.

Energierrecht für Gebäude

Auch aus dem Energiefachrecht ergeben sich für Architekt/innen und im Bauwesen tätige Ingenieur/innen keine weitergehenden, spezifisch energiebezogenen Qualifikationsanforderungen.

Als Anknüpfungspunkte für solche bieten sich im Energiefachrecht einerseits der Nachweis zur Erfüllung von materiellen Anforderungen zur Energieeinsparung bei Neubauten und andererseits die Berechtigung zur Ausstellung von Energieausweisen an. Die rechtliche Basis bilden hierfür die Vorschriften der Energieeinsparverordnung (EnEV) des Bundes, welche ihrerseits auf dem Energieeinspargesetz (EnEG) beruht und hinsichtlich der Überwachung durch Durchführungsverordnungen der Länder ergänzt wird (EnEV-DV).

Der Erfüllungsnachweis für die materiellen Anforderungen zur Energieeinsparung bei Neubauten ist bislang bundesweit nicht einheitlich geregelt. Die Länder gehen mit dem Erfüllungsnachweis unterschiedlich um. Teils finden sich dazu Regelungen in den EnEV-DVn, teils in den Bauordnungen, teils lassen die Landesbestimmungen Fallgestaltungen für den Erfüllungsnachweis auch ungeregelt. Spezifisch energiebezogene Qualifikationsanforderungen für die Berechtigung zur Ausstellung von Erfüllungsnachweisen werden in den einschlägigen Regelungen weder auf Bundesebene noch in den verschiedenen Landesvorschriften aufgestellt. Sofern Bestimmungen darüber bestehen, reicht stets die bauordnungsrechtliche Befugnis zur Unterzeichnung von Bauvorlagen aus.

Die Qualifikationsanforderungen für die Ausstellung von Energieausweisen bei bestehenden Gebäuden sind in § 21 EnEV geregelt, der seinerseits durch Anlage 11 der Verordnung ergänzt wird. In die Kammerlisten eingetragene Architekt/innen und im Bauwesen tätige Beratende Ingenieur/innen sind danach stets zur Ausstellung von Energieausweisen berechtigt. Nur für Angehörige anderer Berufsgruppen wird gefordert, dass diese (in der Regel) eine auf energetische Aspekte des Bauens bezogene Zusatzqualifikation in Lehrgängen erworben haben müssen. Die Einzelheiten dazu sind in Anlage 11 der EnEV geregelt. Die Vorgaben werden dort inhaltlich beschrieben, aber nicht quantifiziert. Eine Überprüfung oder Zertifizierung der Lehrgänge ist nicht vorgesehen.

Schritt 2: Analyse der weitergehenden Regelungsoptionen

Grundsätzlich bieten sämtliche betrachteten Rechtsgebiete Ansatzpunkte für eine Erweiterung der energiebezogenen Qualifikation der an der Gebäudeplanung beteiligten Berufsgruppen. Allerdings zeigt die Analyse des übergeordneten Rechts, dass die rechtlichen Einflussmöglich-

keiten des Bundes in einigen Bereichen fehlen oder eng begrenzt sind. Als am interessantesten erweist sich der Weg über das Energieeinsparrecht.

Berufsrecht: Ausweitung der Fortbildungsanforderungen

Im Berufsrecht lässt sich insbesondere daran denken, spezifische Fortbildungspflichten für die Architekt/innen und die im Bauwesen tätigen Ingenieur/innen im Hinblick auf energetische Aspekte aufzustellen. Die Länder könnten entsprechende Regelungen in ihren berufsrechtlichen Gesetzen schaffen. Die Kammern müssten diese dann beachten und ggf. konkretisieren.

Für die bundesrechtliche Ebene erscheint eine entsprechende Regelung zwar nicht ausgeschlossen, aber doch unrealistisch. Grundsätzlich kann sich der Bund insoweit auf seine Gesetzgebungskompetenz zum Recht der Wirtschaft (Art. 74 Nr. 11 GG) und, soweit er sich auf Klimaschutzpolitische Motive beruft, zum Recht der Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) stützen. Ein bundesweites Regelungserfordernis (Art. 72 Abs. 2 GG) dürfte außerhalb klimapolitischer motivierter Bestimmungen zu verneinen sein, so dass bundesrechtlich ggf. nur eine isolierte Regelung zur Fortbildungspflicht im Hinblick auf energiebezogene Kenntnisse aus klimapolitischen Gründen zulässig wäre (nicht für das Fortbildungswesen insgesamt). Ein solches Konzept dürfte im politischen Raum wenig Überzeugungskraft haben. Erfolgversprechender erscheint in dieser Hinsicht eine außerrechtliche Initiative des Bundes, die auf ein freiwilliges gemeinsames Engagement der betroffenen Kammern zielt.

Eine erweiterte Fortbildungslicht würde gegenüber den Mitgliedern der Kammern als Eingriff in die von Art. 12 Abs. 1 GG geschützte freie Berufsausübung einzuordnen sein, der sich durch die hinter der Regelung stehenden Klimaschutzintentionen aber als hinreichend gerechtfertigt darstellt und in verhältnismäßiger Weise ausgestaltet werden kann.

Hochschulrecht: Änderung der Studieninhalte

Eine direkte rechtliche Einflussnahme auf die Inhalte der Studiengänge durch hochschulrechtliche Bestimmungen ist dem Bund verwehrt, denn ihm fehlt die dafür erforderliche Gesetzgebungskompetenz. Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG stehen ihm auf dem Gebiete des Hochschulrechts Regelungskompetenzen nur für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse zu.

Aus rein kompetenzrechtlicher Sicht wäre eine Einflussnahme durch die Länder über ihre Landes-Hochschulgesetze denkbar. Eine gesetzliche Festlegung konkreter Studieninhalte würde jedoch einen schwerwiegenden Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) darstellen, dessen Durchsetzbarkeit verfassungsrechtlich unsicher wäre.

Bauordnungsrecht: Qualifikationsanforderungen an Bauvorlageberechtigte

In den Bauordnungen der Länder bieten sich die Vorgaben zur Berechtigung für die Unterzeichnung von Bauvorlagen als Ansatzpunkt für die Forderung nach einer spezifisch energiebezogenen Grundqualifikation an. Diese könnten entsprechend verschärft werden.

Ein derartiges Konzept widerspräche rechtspolitisch allerdings der seit langer Zeit vorherrschenden Tendenz zur sog. Deregulierung des Bauordnungsrechts. Das Bauordnungsrecht ist zudem kompetenzrechtlich eine eigenständige Angelegenheit der Länder, auf die der Bund keinen Gesetzgebungszugriff hat. Ein flächendeckender Erfolg eines auf Änderungen im Bauordnungsrecht setzenden Konzepts wäre daher nur bei aktiver Mitwirkung sämtlicher Bundesländer erreichbar.

Der Weg erweiterter Anforderungen für die Berechtigung zur Einreichung von Bauvorlagen in den Bauordnungen ist für die landespolitische Ebene durchaus interessant, vor allem wenn er Bestandteil einer Strategie sein sollte, die Überwachung der Anforderungen des Energiefachrechts generell mit der bauordnungsrechtlichen Überwachung zu verschmelzen. Aus bundespolitischer Sicht kann er gegenüber den Ländern allenfalls angeregt werden, eine eigenständig nutzbare Handlungsgrundlage bietet er nicht.

Energierrecht für Gebäude: Qualifikationsanforderungen für Erfüllungsnachweise und Energieausweise

Den geeignetsten Ansatzpunkt dafür, die Qualifikationsbasis der an der Gebäudeplanung beteiligten Berufsgruppen im Hinblick auf energetische Aspekte in der Breite zu verbessern, bietet das Klimaschutzrecht für Gebäude, das bislang ganz überwiegend in der auf dem Energieeinspargesetz (EnEG) beruhenden Energieeinsparverordnung (EnEV) geregelt ist. Dort kann zwar nicht direkt festgesetzt werden, welche Qualifikationsanforderungen Architekt/innen und im Gebäudebereich tätige Ingenieur/innen allgemein zu erfüllen haben. Ihr Qualifikationsniveau kann jedoch zumindest größtenteils auf indirektem Wege beeinflusst werden, indem dort geregelt wird, welche Voraussetzungen sie erbringen müssen, wenn sie Nachweise zur Erfüllung der EnEV-Anforderungen oder Energieausweise ausstellen.

Die EnEV erklärt Architekt/innen und Ingenieur/innen (verschiedener Art) bislang praktisch voraussetzungslos als ausreichend qualifiziert zur Ausstellung von Energieausweisen. Hier könnte mit erweiterten Anforderungen angesetzt werden. Möglich wäre auch eine Anwendung dieser erweiterten Qualifikationsanforderungen auf die Berechtigung zur Ausstellung von Erfüllungsnachweisen für materielle Anforderungen des Energieeinsparrechts bei Neubauten - wovon die EnEV bisher überhaupt keine Regelungen enthält. Angepasst und ausgeweitet werden müssten in diesem Zusammenhang auch die Anforderungen an die fachliche Qualifikation der übrigen Berufsgruppen, die in der EnEV für Energieausweise als ausstellungsberechtigt eingestuft werden.

Kompetenzrechtlich kann sich der Bund für ein derartiges Konzept auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Recht der Luftreinhaltung) in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) berufen.

Bedenken aus dem Blickwinkel der Grundrechte bestehen nicht. Der mit den Regelungen verbundene (vergleichsweise geringfügige) Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie gegenüber den Bauherren in die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) ist in Ansehung der verfolgten Gemeinwohlziele verhältnismäßig.

Aus EU-rechtlicher Hinsicht ist insbesondere die Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden³ zu beachten. Diese verlangt von den Mitgliedstaaten u.a. die Aufstellung von (auf nationaler Ebene eigenständig festzulegenden) Gesamtenergieeffizienzanforderungen für Neubauten und speziell für die Ausstellung von Energieausweisen das Vorhandensein einer einschlägigen Fachkunde. EU-Recht ist nach dem Grundsatz des „effet utile“ generell auf praktisch wirksame Weise umzusetzen. Das hier entwickelte Konzept kann dazu einen sinnvollen Beitrag leisten.

³ Richtlinie vom 19.05.2010 (ABl. EU Nr. L 153 S. 13).

Schritt 3: Konzept und Vorschlag für erweiterte rechtliche Anforderungen

Als günstigster Weg dazu, die energiebezogene Qualifikation der an der Gebäudeplanung verantwortlich beteiligten Berufsgruppen in der Breite zu verbessern, erweist sich somit die Aufstellung spezifischer Qualifikationsanforderungen im Energieeinsparrecht.

Im Mittelpunkt der Regelungen könnte ein neuer § 21 EnEV stehen, dessen Anforderungen sich nicht mehr nur auf die Ausstellung von Energieausweisen für bestehende Gebäude beziehen, sondern auch auf die Ausstellung von Energieausweisen für Neubauten sowie – was entscheidender ist – auf Nachweise zur Erfüllung der materiellen EnEV-Anforderungen an neu zu errichtende Gebäude.

Kernkomponenten des vorgeschlagenen Konzepts für einen neuen § 21 EnEV sind:

- Für alle als potenziell zur Ausstellung von Nachweisen als berechtigt eingestuften Berufsgruppen sollte grundsätzlich vorgesehen werden, dass sie entweder in ihrer Hochschul- bzw. Berufsausbildung oder in einer geeigneten Zusatzausbildung spezielle Kenntnisse der energetischen Gebäudekunde erworben haben müssen. Außerdem sollte geregelt werden, dass sie diese nachfolgend durch berufsbegleitende Fortbildung auf dem aktuellen Stand zu halten haben.
- Die konkreten fachlichen Anforderungen an die energetische Gebäudekunde sollten bei Differenzierung zwischen den verschiedenen Anwendungsfällen und Berechtigten Gruppen in einer neu gefassten Anlage 11 der EnEV geregelt werden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit, der Nachvollziehbarkeit und der Kontrollierbarkeit sollten die Anforderungen darin modularisiert und quantifiziert werden. Zum Zwecke der Qualitätssicherung sollten die zuständigen Behörden mit Kontrollbefugnissen gegenüber den Anbietern von Aus- und Fortbildungskursen ausgestattet werden.
- Abgesichert werden sollten die neuen Bestimmungen ggf. durch eine geeignete Grundlagenvorschrift im EnEG, in der die Kernelemente des Konzepts für die Verordnungsebene verbindlich vorgegeben werden.

Die Langfassung der Ausarbeitung enthält dazu einen konkreten Formulierungsvorschlag.

Summary

Given the goals of climate protection policy, specific energy-related tasks play a central role in facility planning, particularly in the areas of building upgrades and refurbishments.

The groups of professionals involved in planning, building and upgrading facilities in Germany largely do not receive specific training preparing them for these energy-related tasks. This includes the trade professions involved in carrying out the construction of buildings, but also the personnel responsible for facility planning, such as architects and civil engineers. Only a small percentage of planners has received specific energy-related education. It will be necessary to increase the energy-related competencies of architects and engineers across the board to an acceptable minimum standard. A focus on increasing the development of specialists for the energy performance of buildings would be of limited impact, since smaller buildings are usually planned only with the help of generalists.

In light of this situation, this study examines, from a German federal perspective, the legal and regulatory policy options for improving the energy efficiency qualifications of all building and planning professionals. In a first step, the study analyses the current legal and regulatory environment at the federal and state (Länder) levels. Building on the analysis, the study identifies a number of possible instruments and discusses their feasibility, particularly in terms of their compatibility with the regulatory framework provided by the German Constitution (Grundgesetz – GG) and EU law. Finally, the study develops an implementation concept for the regulatory path that was developed as preferable based on the analysis. The longer version of the study includes a draft text for the recommended new regulation.

Step 1: Analysis of Current Legal Environment

The requirements for qualifications of architects and civil engineers who are entrusted with construction tasks derive from a complex combination of several legal areas. In addition to basic occupational law, these include the curricula of the respective graduate education programs, as well as the requirements of construction and energy efficiency laws for facilities. In summary, the requirements for qualifications are largely determined by the respective graduate program curricula. The regulations of occupational law, construction, and energy law do not prescribe additional minimum requirements or specific continuing education obligations related to energy efficiency.

Occupational Law for Architects and Civil Engineers

In Germany, occupational law for architects and civil engineers historically developed to be a matter of the states' (Länder) law as well as of the internal laws of professional associations, such as chambers of architects and engineers.

In each state, there is usually an engineers' act, which determines the basics of who can hold the professional title of engineer. This applies to all graduates of technical graduate university programs, including architecture, civil engineering, and construction technology. In addition, the law of each state regulates the conditions under which professionals with titles such as "architect" or "consulting civil engineers" may describe and offer their planning and consulting services. These laws form the core of occupational law. In each state, they can be found under similar or slightly varying descriptions. In some states, state law distinguishes between "architects" and "consulting civil engineers" active in the construction sector, and in some states the law combines both professions.

Regardless of the variances in terminology and of the state specific categorisation within the legal framework, the occupational law of the states (Länder) essentially follows a consistent pattern:

- The laws prescribe that professional associations shall be formed, such as “architects’ chambers”, “civil engineers’ chambers”, or chambers covering both professional groups. These are public, self-governed bodies, with by-laws and mandated membership.
- According to each state law, in order to independently practice their profession, professionals are required to be registered with the respective chamber. The conditions for registration are regulated in detail by the by-laws of each chamber, and typically include graduation from the respective university graduate program, as well as two years of practical experience on the job under supervision of an independent professional. There are no requirements for specific knowledge or skills related to energy efficiency tasks.
- The by-laws of each chamber also regulate requirements for continuing education. There is a basic obligation in the original laws to participate in professional development on a regular basis. Most chambers refer to this basic obligation, without further quantifying requirements or prescribing control mechanisms. In seven of the states the chamber by-laws go beyond the basic obligation, by defining a minimum number of professional development hours per year: eight hours total or on average. (e.g. Thüringen requires 10 hours/year, and Nordrhein-Westfalen 20 hours, 8 of which are enforced through possible sanctions). Opportunities to make up for missed hours are available. In some cases, a point system has been implemented. Enforcement occurs through audits, or through the obligation to submit professional development documentation. Energy-efficiency competencies are always among the electives for continuing education, however in no case is there a requirement to attend energy-related trainings.
- As of March 2015, most states do not offer architects the possibility of acquiring a specialization or certification in energy performance of buildings. Only Baden-Württemberg features a registry of specialists. Among the consulting civil engineers, specialisation is more common, mostly focused on the four common types of technical verification required by the state’s building construction acts (statics, fire safety, foundations, sound and heat protection). The engineers’ chambers of Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz and Saarland have developed a joint platform for further specialisation around energy-related topics.

Higher Education Law

Higher Education law in Germany is based upon the basic right of free science laid down in the German Constitution (Art. 5 Abs. 3 GG). The right to free science includes the right of institutions of higher education (such as universities and universities of applied sciences) to independently develop graduate course programs, their names and their detailed content. As a result, there are no legal specifications for the learning content of specific graduate programs.

The content of university courses of study are indirectly affected by the EU Directive 2005/36/EG on the Recognition of Professional Qualifications⁴. This directive regulates which specific educational profiles must be mutually recognized as equivalent to the respective na-

⁴ Directive of September 7, 2005 (OJ EU L 255 p. 22), last amended by Directive 2013/55/EU of November 20, 2013 (OJ EU L 354 p. 132).

tional degrees. When institutions of higher education transitioned from diploma to bachelor/master systems in architecture, they sought to incorporate the minimum requirements from Directive 2005/36/EC. This is due to the fact that the Directive lists specific requirements for the contents of architecture graduate programs. These include basic knowledge of construction technology and construction physics issues, as well as heating and cooling technology for buildings.

In 2007, the German Federal Chamber of Architects published guidelines for the implementation of the Directive. The guidelines are an attempt to specify the minimum requirements in the Directive and quantify them in terms of the metrics typically used by today's universities. Based on the total number of 240 points required to graduate, the guideline recommends to reserve 54 points (out of 122 points in the required courses) for "technical science", and out of those 16 points for "building materials, construction physics, and facility technology". Additionally, for the elective courses worth 27 points, the guideline recommends the possibility to choose technical science as one of elective emphases.

It is safe to assume that architecture graduate programs at German universities largely meet the recommended minimum standards. However, those master and bachelor students who choose other specialisations and electives receive only a certain minimum in terms of basic energy efficiency knowledge. Since a large part of the architecture student body is motivated by an interest in design, rather than technology, it can be assumed that a significant portion of graduates continues to have a fairly narrow base of knowledge regarding energy matters.

This study did not analyse the content of the courses of study of former diploma programs. It is safe to assume, however, that in those years many graduate programs placed a lot less emphasis on energy-related issues, and that heating and cooling technology was not touched on at all.

Building Construction Acts of Germany's States (Länder)

Building construction requirements are a subject of state law and are laid down in specific state acts, entitled as "Bauordnungen" (often translated as "construction regulations", although their legal status is equal to a regular act). The federal entities have no power over the development of construction acts in the Länder.

State construction regulations have an indirect impact on the qualifications of architects and civil engineers, insofar as they establish requirements regarding the authorized signatories on general construction documents to be filed with the public offices that issue building permits, as well as for the authorized signatories of specific technical verification documents (bautechnische Nachweise).

Practically, construction acts in all of the Länder do not require any signatory qualification beyond being listed in the regular registry of an architect or engineer chamber. No specific energy related competencies are required for building documents or technical verification documents.

Energy Law for Buildings

Likewise, energy law does not create further energy-related qualification requirements for architects and civil engineers involved in construction. Energy law provides two possible starting points for additional qualifications: First, proof of compliance with requirements for energy performance in new construction, and second, authorization to issue energy performance certificates. The basis for both of these are the regulations established in the federal Energy Saving Ordinance (Energieeinsparverordnung, EnEV), which is based on the German Energy Saving Act

(Energieeinsparungsgesetz, EnEG), and is monitored through enforcement regulations of the Länder (EnEV-DV).

The proof of compliance for energy performance requirements of newly constructed buildings is currently not regulated in a uniform manner across the Länder. The Länder handle proof of compliance in a variety of ways. In some cases, the enforcement regulations (EnEV-DV) specify the rules, in other Länder, use cases for proof of compliance remain unregulated. Neither the federal nor the state (Länder) level laws establish specific energy-related qualifications for the authorization to issue proof of compliance. In those Länder that do have requirements, it is sufficient to be authorized to sign construction documents.

The requirements for the issuance of energy performance certificates for existing buildings are regulated in § 21 EnEV, complimented by Annex 11 EnEV. According to this, architects and consulting civil engineers listed in the chamber registries are authorized to issue energy performance certificates. Members of other professional groups, however, are largely required to acquire additional qualification regarding energy-related aspects of construction through professional development coursework. Details are established in Annex 11 EnEV. Here, the qualifications to be acquired are described in terms of their content, but are not further quantified. There are no provisions for monitoring or certification of the coursework.

Step 2: Analysis of Further Regulatory Options

Basically, all of the legal areas described above offer opportunities for an expansion of energy-related qualifications of those professional groups involved in planning and construction. However, an analysis of Germany's Constitution reveals that the federal entities have no or very limited possibilities for influencing most of the relevant areas of the legal framework. Energy saving law appears to offer the most promise here.

Occupational Law: Expanding Professional Development Requirements

In regards to occupational law it is conceivable to establish specific continuing education requirements for architects and civil engineers active in construction. The Länder would be able to create the respective regulations within their state laws governing professions. The chambers would then have to obey these regulations and specify them as needed.

At the federal level, such a law, while possible, does not appear to be likely. In principle, federal law makers could invoke their law-making authority over laws relating to economic matters (Art. 74 Abs.1 Nr.11 GG), as well as, when referring to climate policy, upon the laws relating to air pollution control (Art. 74 Abs.1 Nr. 24 GG). However, a necessity to regulate overall continuing professional education at the federal level (Art. 72 Abs. 2 GG) outside of climate policy motivations is not presented. As a result, a singular regulation regarding continuing education around energy competencies would be possible (not applying to overall continuing education law), based on federal jurisdiction for climate policy. But from a policy-making perspective, such a proposal would have very little potential for success. The federal government may be more likely to succeed with a non-policy initiative aiming at voluntary joint engagement of the respective professional chambers.

Expanding continuing education requirements could be classified as an encroachment of the constitutional right to occupational freedom (Art 12 Abs. 1 GG) by the members of the professional chambers. However, with climate protection as the intention, such a regulation can be justified sufficiently and be structured in a manner commensurate to the goal.

Higher Education Law: Changing Educational Content

Due to the legislative power provisions of Germany's constitution, the federation is unable to directly influence the content of university graduate programs. According to Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG, the federation may only co-regulate in the areas of admission to institutions of higher education and requirements for graduation in such institutions.

From the perspective of the law-making authority, it would be possible for the Länder to make changes through the state higher education laws. However, prescribing specific contents for courses of study would constitute a severe violation of the constitutional freedom of the sciences (Art. 5 Abs. 3 GG), and its feasibility would be very questionable from a constitutional perspective.

State Building Construction Acts: Requirements for Qualifications of Professionals authorized to submit Construction Documents

The building construction acts of the Länder provide an opportunity to introduce a specific energy-related base qualification by expanding the provisions around the authorization of building construction documents.

From a political perspective however, such an initiative would go against a trend that has been prevailing for quite some time: to deregulate the provisions of the building construction acts (Bauordnungen). In addition, this field of law is subject to the legislative power of the German Länder, so the federation has no policy-making authority. As a result, comprehensive success of a legal initiative centred on the Bauordnungen could only be achieved if all Länder actively participated in a joint effort.

The path of expanding the requirements in the construction regulations for authorization to submit construction documents is indeed promising from the perspective of the Länder, especially when part of a larger strategy to integrate monitoring of requirements of Energy Law and building regulations. From a federal policy perspective, this approach can be encouraged, but it does not provide a useful base for a comprehensive national solution.

Energy Law for Buildings: Qualification Requirements for Issuing Proofs of Compliance and Energy Performance Certificates

Climate protection law as it applies to buildings offers the most suitable starting point for comprehensively improving construction professionals' energy related qualifications. Climate protection law for buildings is currently set down in the Energy Saving Ordinance (Energieeinsparverordnung, EnEV) which is based upon the Energy Saving Act (Energieeinsparungsgesetz, EnEG). While it is not possible to directly establish universal qualification requirements here, the requirements for authorization to issue proof of compliance with EnEV provisions and energy performance certificates can be regulated here, which will lead indirectly to an increase in qualification of the professionals.

Currently, EnEV practically treats architects and various types of engineers automatically as sufficiently qualified to issue energy performance certificates. This is where additional requirements could be introduced. It would also be feasible to introduce such qualification requirements for the authorization to issue proof of compliance with energy performance requirements for new buildings, which is currently completely unaddressed in EnEV. In addition, it would be necessary to align and expand technical qualification requirements for the other professional groups that according to EnEV are eligible to issue energy performance certificates.

Federal legislative power for such an initiative would be based upon Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (air pollution control) combined with Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (law relating to economic matters).

There are no concerns from a constitutional perspective. While the new regulations would slightly encroach on Occupational Freedom (Art. 12 Abs. 1 GG) and Property Freedom (Art. 14 Abs. 1 GG) of building owners, the means are reasonably justified by public interest.

From an EU legal perspective, it is necessary to consider the EU Directive 2010/31/EU regarding the energy efficiency of buildings⁵. This requires the member states to establish overall energy efficiency requirements for new construction (to be stipulated nationally), and, regarding the issuance of energy performance certificates, the existence of an appropriate qualification. EU law must generally be implemented based on the principle of “effet utile” in a practical, effective manner. The concept proposed here can meaningfully contribute to this principle.

Step 3: Proposed Concept for the Expansion of Legal Requirements

In summary, to improve the energy-related qualifications of professionals involved in planning and construction of buildings, the establishment of specific qualification requirements in Energy Savings Law offers the most advantageous path.

A new § 21 EnEV could be central to the regulation, and could focus not only on the issuance of energy performance certificates for existing buildings, but also on the issuance of energy performance certificates for new buildings, and, more importantly, on proof of compliance with EnEV requirements for new buildings.

Key components of the proposed concept for a new § 21 EnEV are as follows:

- All members of professional groups potentially eligible should in principle be required to acquire specific knowledge of energy technology for buildings either in their graduate program, their professional education, or through appropriate additional training. Further, it should be stated that once in professional practice, professionals have to keep their knowledge up to date through continuing professional education.
- Detailed requirements in terms of energy technology for buildings should be laid down in a new annex 11 of EnEV, clearly differentiating between the different use cases and eligible professional groups. To facilitate an easy overview, a consistent rationale and effective monitoring, it is recommended to organize the requirements in modules and clearly quantify them. The relevant public entities should be authorized to monitor the providers of both graduate education and continuing education programs to assure quality control.
- The new regulations should be secured through an appropriate base provision in the EnEG, setting down key elements for the regulatory level.

The long version of this study includes a complete draft text for the recommended legislative concept.

⁵ Directive dated May 19, 2010 (OJ EU L 153 p. 13).

1 Einleitung

1.1 Aufgabenstellung

Ziel dieser Untersuchung ist es, konkrete Vorschläge für Rechtsvorschriften zu entwickeln, mit denen bewirkt werden kann, dass die für die Bauplanung verantwortlichen Akteure in möglichst großer Breite über die nötigen fachlichen Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen, um Aufgaben der energetischen Gebäudeplanung und hierbei insbesondere der energetischen Sanierung von Bestandsgebäuden wahrnehmen zu können. Angesprochen sind als bauplanende Akteure insbesondere die Architekten und Architektinnen, darüber hinaus auch die mit Bau und Gebäudetechnik befassten Berufsgruppen des Ingenieurwesens.⁶

Die Untersuchung ist Bestandteil des Forschungsprojekts „Rechtliche Hemmnisse für den Klimaschutz bei der Planung von Gebäuden“.

1.2 Problemaufriss - Qualifizierungsbedarf

Themen der energetischen Gebäudeplanung finden zwar zunehmend Eingang in die Berufsausbildungen der an den betreffenden Aufgaben beteiligten Handwerke sowie in die einschlägigen Hochschulausbildungen. Bedingt durch die zunehmende Nachfrage nach spezifischen Fachkenntnissen des energetischen Bauens gibt es auch immer mehr Fortbildungsveranstaltungen auf diesem Gebiet, die großenteils von den Handwerks-, Architekten- oder Ingenieurkammern angeboten werden⁷, zum Teil aber auch von Fachvereinigungen, Unternehmen und Netzwerken.⁸ Die Zunahme derartiger Aktivitäten zeigt einerseits das wachsende Engagement innerhalb der betroffenen Berufsgruppen, ist andererseits aber auch ein deutliches Indiz dafür, dass in den beteiligten Berufsgruppen ein hoher Qualifizierungsbedarf besteht.

In einem im Auftrag des Umweltbundesamts durchgeführten Forschungsvorhaben von *Mohaupt* u.a.⁹ konnten einige grundlegende Erkenntnisse über das konkrete Anforderungsprofil für die Planung von Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung herausgearbeitet werden. Danach kann davon ausgegangen werden, dass es wegen der hohen Innovationsdynamik insbesondere bei der Wärmedämmung – auch mit Blick auf die Material- und Methodeneffizienz und auf die ökologischen Auswirkungen der Baustoffe – sowie bei der Wärme- und Kältetechnik von großer Bedeutung ist, die Berufsgruppen stetig auf dem fortschreitenden

⁶ Aus Gründen der Geschlechtsneutralität werden in dieser Ausarbeitung für die Bezeichnung der Berufsgruppen nach Möglichkeit Begriffspaare wie „Architekt/-innen“ oder „Architektinnen und Architekten“ verwendet. Anders wird nur verfahren, wo es um rechtlich vorgegebene Begriffe, Namen und Titel, juristische Personen oder um Funktionsbezeichnungen geht, für die angemessene geschlechtsdifferenzierende Abwandlungen nicht zur Verfügung stehen (z.B. „Architektenkammer“, „Ingenieurgesetz“, „Bauherr“, „Ingenieurwesen“). Wo es zusammenfassend um die an der Gebäudeplanung beteiligten Berufsgruppen geht, wird auch der Begriff „Planende“ verwendet.

⁷ Vgl. dazu u.a. die gemeinsame Internetpräsenz der Architektenkammern zu Fortbildungsangeboten: <http://www.architekten-fortbildung.de/>; ferner das Portal zu Fortbildungsangeboten der Bundes-Ingenieurkammer: <http://www.bingk.de/html/2092.htm>; siehe außerdem Bundesarchitektenkammer (BAK): <http://www.bak.de/architekten/fortbildung/>.

⁸ Ein Beispiel dafür sind die Aktivitäten des Bundesarbeitskreises Altbausanierung, der kürzlich das auf die Hochschulausbildung zielende Projekt „Bildungsoffensive 2050“ gestartet hat (www.bakaberlin.de).

⁹ Mohaupt u.a., Beschäftigungswirkungen sowie Ausbildungs- und Qualifizierungsbedarf im Bereich der energetischen Gebäudesanierung, Dessau 2011.

technischen Entwicklungsstand zu halten. Die Qualität der Ausführung wird darüber hinaus wesentlich durch das Zusammenwirken der verschiedenen beteiligten Gewerke beeinflusst, so dass insbesondere auch kooperative und kommunikative Kompetenzen gefragt sind. Aber auch Querschnittswissen und Grundkenntnisse berufsfremder Disziplinen sind unverzichtbar (z.B. im Hinblick auf rechtliche Anforderungen, Wirtschaftlichkeit und Finanzierungswege). Insgesamt empfiehlt die erwähnte Studie deshalb den Aufbau modularer Fortbildungskomponenten.¹⁰

Besonders ausgeprägt ist der Qualifizierungsbedarf bei den einschlägigen Handwerken, weil sich die Ausbildungen weitgehend auf die einzelnen Gewerke konzentrieren, während Aufgaben der energetischen Gebäudesanierung ein aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken der verschiedenen Gewerke erfordert. Damit sind neben speziellem Wissen über die energetischen Aspekte des eigenen Gewerks auch Grundkenntnisse über die Wechselwirkungen mit anderen Handwerksbereichen sowie nicht zuletzt Schlüsselkompetenzen wie Kommunikations-, Beratungs- und Teamfähigkeit gefordert.¹¹ Zeit- und Kostendruck wirken einer guten Zusammenarbeit der Gewerke zudem tendenziell entgegen.

Auch für die – innerhalb der vorliegenden Ausarbeitung nur zu betrachtende – Gruppe der mit Aufgaben der Gebäudeplanung betrauten Berufsgruppen (also der Architekt/innen und der am Bau beteiligten Ingenieur/innen) besteht ein ausgeprägter Qualifizierungsbedarf. Zwar kann insoweit – ebenso wie im Handwerksbereich – nicht auf eine in quantitativer Hinsicht aussagekräftige Datenbasis zurückgegriffen werden. Die auf Expertenbefragungen, Marktanalysen und Onlinebefragungen beruhende Studie von *Mohaupt* u.a.¹² lässt jedoch ebenso sicher auf ein in der Breite erhebliches Qualifikationsdefizit in den an der Gebäudeplanung beteiligten Berufsgruppen schließen wie die fortlaufend angelegten Online-Befragungen zum Qualifizierungsstand durch den Bundesarbeitskreis Altbausanierung (BAKA)¹³. Im Rahmen des Workshops zu diesem Vorhaben fand diese Einschätzung ihre Bestätigung in zahlreichen Diskussionsbeiträgen. Die Erkenntnis, dass nur ein Teil der Architekt/innen und Ingenieur/innen über ein für energetisch relevante Planungsaufgaben gut tragfähiges Qualifikationsprofil verfügt, findet ihren Ausdruck im Übrigen auch darin, dass die einschlägig tätigen Förder- und Beratungsinstitutionen wie das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)¹⁴ und die Deutsche Energie-Agentur (dena)¹⁵ für die Wahrnehmung von entsprechenden Aufgaben über die berufliche Basisqualifikation erheblich hinausgehende Zusatzanforderungen aufstellen.

Zwar gibt es (nach wie vor) viele Aufgaben im Bereich der Architektur und des gebäudebezogenen Ingenieurwesens, bei denen energetische Fragen keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen. Umgekehrt wäre aber die Annahme falsch, energetische Fragen seien nur bei speziellen Aufgabenstellungen der energetischen Gebäudeplanung oder -sanierung von Bedeutung. Vielmehr müssen sie grundsätzlich bei *jeder* Gebäudeplanung und -sanierung mit berücksichtigt werden, denn ihre Nichtberücksichtigung würde für einen sehr langen Zeitraum

¹⁰ Mohaupt u.a., Beschäftigungswirkungen (2011), S. 98 ff.

¹¹ Eingehend Mohaupt u.a., Beschäftigungswirkungen (2011), S. 48 ff.

¹² Vgl. Mohaupt u.a., Beschäftigungswirkungen (2011), S. 37 ff.

¹³ Vgl. BAKA, SanReMo-Befragung (durchgeführt 2009/10); <http://www.bakaberlin.de/altbauerneuerung/sanremo-auswertung.php> (letzter Zugriff: 10.03.2015).

¹⁴ Vgl. die Förderbedingungen des BAFA zur „Vor-Ort-Beratung“: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Richtlinie über die Förderung der Energieberatung in Wohngebäuden vor Ort – Vor-Ort-Beratung – vom 29.10.2014, BAnz AT 12.11.2014 B2 (dort Anlage 2) [insoweit unverändert ggü. Vorfassung vom 11.06.2012, BAnz AT 25.06.2012 B1].

¹⁵ Dena, Energieeffizienz-Expertenliste für Förderprogramme des Bundes, Regelheft v. 01.06.2014 (Download von <https://www.energie-effizienz-experten.de>, 15.03.2015).

zu wesentlichen Steigerungen des Energieverbrauchs, schwer korrigierbaren technischen Unzulänglichkeiten und/oder zu bauphysikalischen Problemen führen, wodurch kostenträchtige Folgeinvestitionen oder eine vorzeitige (erneute) energetische Sanierung nötig würden. Mit Blick darauf, dass von der Bundesregierung bis zur Jahrhundertmitte ein weitgehend klimaneutraler Gebäudebestand angestrebt wird, aber auch mit (längerfristigem) Blick auf die Wirtschaftlichkeit muss deshalb geschlossen werden, dass es in den betreffenden Berufsgruppen neben der Herausbildung von Spezialisierungen auch in der Breite einer Anhebung der energiebezogenen Qualifikation bedarf.

Relativ gering dürfte das Problem bei Bau- und Sanierungsvorhaben sein, bei denen wegen ihrer Komplexität oder wegen der gezielt auf energetische Aspekte ausgerichteten Aufgabenstellung ohnehin auf spezialisierte Fachkräfte (wie Bauingenieur/innen für Wärmeschutz oder Ingenieur/innen der Gebäudetechnik) zurückgegriffen wird. Bei kleineren Gebäuden, namentlich bei Ein- und Zweifamilienhäusern, ist das Problem demgegenüber von nicht zu unterschätzender Bedeutung, weil hier üblicherweise nicht mehrere Personen auf der Planungsseite beteiligt werden (können oder sollen). Hier müssen die Planenden über eine „Allround-Qualifikation“ verfügen. Da sie für die energetisch relevanten Fragen nicht auf besser qualifizierte Dritte zurückgreifen können, müssen solche „Allrounder“ selbst über eine sehr hohe fachliche Kompetenz auf diesem Gebiet verfügen – was jedoch keineswegs als selbstverständlich vorausgesetzt werden kann. Zu beachten ist insoweit auch, dass Ein- und Zweifamilienhäuser auf Grund ihrer im Verhältnis zur Nutzfläche sehr großen Außenflächen überproportional zu den gesamten Treibhausgasemissionen des Gebäudebereichs beitragen¹⁶, so dass deren energetische Qualität für den Klimaschutz eine besonders große Bedeutung hat.

Ein sehr großer – wenn auch mangels systematischer Datenerhebung nicht konkret bezifferbarer – Anteil der Architekt/innen und Bauingenieur/innen wurde in Zeiten ausgebildet, in denen das energetische Bauen und Sanieren eine eher unbedeutende Rolle in den Ausbildungen spielte. In den meisten Bundesländern fehlt es bis heute an berufsrechtlichen Verpflichtungen zum regelmäßigen Besuch von Fortbildungsveranstaltungen speziell auf dem Gebiet der energetischen Gebäudeplanung. Anders als in medizinischen oder juristischen Berufen ist es auch nicht üblich, die Spezialqualifikation für das energetische Bauen in einem besonderen Titel zum Ausdruck zu bringen (ähnlich „Facharzt/Fachärztin“ oder „Fachanwalt/Fachanwältin“). Die energetische Fachqualifikation spielt bei der Architekt/innen-Auswahl insbesondere für die Errichtung weniger komplexer Gebäude und für Sanierungsarbeiten meist keine Rolle. Hinzu kommt, dass sich das Problembewusstsein im Hinblick auf die Bedeutung der energetischen Gebäudesanierung für den Klimaschutz erst in den letzten Jahren stark verbreitet hat.

Von daher ist insgesamt ein sehr großer Bedarf an einer Erweiterung der fachlichen Qualifikationen der planenden Akteure im Aufgabenfeld des energetischen Planens, Bauens und Sanierens zu konstatieren. Besonders wichtig ist das bei den Architekt/innen, deren Ausbildung und berufliche Sichtweise – anders als bei den Bauingenieur/innen – traditionell in erster Linie auf Gestaltungsfragen gerichtet ist, während es in diesem Aufgabenfeld insbesondere auf technische und – vor allem bei energetischen Sanierungen nicht zu vernachlässigende! – wirtschaftliche Kompetenzen ankommt. Bei den Bauingenieur/innen kann angenommen werden, dass hier insoweit in der Regel eine breitere und tiefere Grundlagenqualifikation vorhanden ist. Ähnliches gilt für die in jüngerer Zeit zunehmende Anzahl von Absolvent/innen aus ingeni-

¹⁶ Vgl. Dena, Gebäudereport 2012, S. 22 und 26. Danach liegt Anteil der Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern an der Gesamtzahl der Wohneinheiten nur bei 47 %, während sich für den Energieverbrauch eine Aufteilung von 63 % (Ein- und Zweifamiliengebäude) zu 37 % (Mehrfamiliengebäude) ergibt.

eurwissenschaftlichen Studiengängen der Gebäudetechnik, wobei sich deren Qualifikation in erster Linie auf die wärme- und kältetechnischen Anlagen bezieht.

1.3 Untersuchungsgegenstände und Abgrenzung

Hiervon ausgehend stellt sich für das hiesige Projekt die Frage, in welcher Weise ein spezifisch auf die energetische Gebäudeplanung mit Schwerpunkt auf der Sanierung ausgerichtetes Anforderungsprofil für die *nachträgliche Qualifizierung* von Architekt/innen und von am Bau beteiligten Ingenieur/innen rechtlich induziert werden kann. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Berufsgruppe der Architekt/innen zu richten.

Gegenstand der Ausarbeitung ist *nicht* die Frage, wie groß der Qualifizierungsbedarf im Einzelnen ist. Dazu bedürfte es einer Analyse unter Anwendung statistischer Methoden, während der vorliegende Auftrag rechtswissenschaftlicher Art ist. Innerhalb der juristischen Betrachtung wird, dem Untersuchungsauftrag folgend, entsprechend der im Problemaufriss gegebenen Darstellung grundsätzlich vorausgesetzt, dass es einen erheblichen Qualifizierungsbedarf gibt.

Die Untersuchung fokussiert auf die *Fortbildung* von bereits tätigen Planerinnen und Planern, nicht auf das Ausbildungsrecht. Die Fortbildung gehört zu den Gegenständen des Berufsrechts der Architekt/innen und Ingenieur/innen. Dieses wird traditionell als eine Angelegenheit der Bundesländer betrachtet, wobei sich die Länder weitgehend darauf beschränken, die Bildung von Kammern als öffentlich-rechtliche Zwangskörperschaften vorzusehen und diesen die konkrete Ausformung des Berufsrechts als Selbstverwaltungsangelegenheit zu überantworten. Die berufsrechtlichen Gesetze der Länder enthalten daher zumeist nur relativ allgemein gehaltene Bestimmungen zur Fortbildung.

Eine nachträgliche Qualifizierung kann aber nicht nur durch direkt auf die Fortbildung bezogene Regelungen erreicht werden, sondern auch durch mittelbar auf die Qualifikation einwirkende Anforderungen des *Fachrechts*. Angesprochen sind damit die einschlägigen Bestimmungen einerseits der *Bauordnungen* der Länder, andererseits des *Energieeinsparrechts*. Denn soweit festgelegt wird, dass einzelne relevante Tätigkeiten nur von Personen ausgeführt werden dürfen, die über bestimmte auf Energie bezogene Qualifikationen verfügen, ergibt sich ein mittelbarer Anreiz zur nachträglichen Qualifizierung.

Demgegenüber ist das vorgelagerte (Hochschul-) *Ausbildungsrecht* für die Untersuchungsfrage zu Abrundungszwecken sowie für die Identifikation von möglichen Anknüpfungspunkten interessant. Eine systematische / repräsentative Betrachtung der einschlägigen Hochschulstudiengänge würde den vorliegenden Rahmen sprengen. Sie ist aber auch nicht notwendig, da es hier um die nachträgliche Qualifizierung gehen soll. Gleichwohl soll das Hochschulrecht eine gewisse Berücksichtigung finden, um ein vollständiges Gesamtbild von den Möglichkeiten zu erhalten, die Qualifikation von Architekt/innen und am Bau beteiligten Ingenieur/innen durch rechtliche Vorgaben beeinflussen zu können.

Betont sei, dass in der Auswahl der Planenden als näher zu betrachtende Berufsgruppe in Abgrenzung zum Handwerk keine Wertung liegt. Eine genauere Betrachtung der rechtlichen Situation im Handwerk wäre schlicht eine andere Fragestellung, die vom Untersuchungsauftrag nicht umfasst ist. Der Umstand, dass sich die folgenden Ausführungen allein auf die Architekt/innen und die am Bau beteiligten Ingenieur/innen beziehen, darf insbesondere nicht den (falschen) Eindruck erwecken, das Qualifikationsproblem sei in diesen Berufsgruppen größer als im Handwerk. Darüber trifft die Ausarbeitung keine Aussage.

Es ist auch nicht intendiert, die Berufsgruppen als Gesamtheit oder die ausgeprägten Bemühungen der Architekten- und Ingenieurkammern um eine gute Fortbildung und Spezialisie-

rung¹⁷ herabzusetzen. Diese sind durchaus als hochwertig anzuerkennen. insbesondere im Verhältnis zu „Schmalspur-Zertifikaten“, die z.B. für Aussteller von Energieausweisen gelegentlich anzutreffen sind. In der vorliegenden Untersuchung geht es nicht um die Bewertung von Angeboten zur Fortbildung, sondern um die Frage, ob und ggf. wie eine Weiterqualifikation für diejenigen Angehörigen der Berufsgruppen erreicht werden kann, die mit energetischen Fragen befasst sind, sich aber den einschlägigen Qualifikationsangeboten dennoch nicht zuwenden.

1.4 Aufbau

Im ersten Schritt dieses Arbeitspakets geht es darum, die Situation im einfachen Recht, d.h. im Recht unterhalb der Verfassungsebene, im Einzelnen aufzuarbeiten (Kap. 2). Zu den Gegenständen der Betrachtung gehören hier das Berufsrecht der Architekt/innen und Ingenieur/innen, das Fachrecht für energetische Anforderungen an Gebäude sowie das Hochschulrecht. Ergänzend wird hierbei darauf eingegangen, inwieweit energetische Fragen Gegenstand von Studiengängen des Bauwesens sind. Der genaueren Betrachtung des Berufsrechts (Kap. 2.2) wird dabei eine systematische Betrachtung vorangestellt, mit der zugleich ein Überblick über die einschlägigen Regelungen, ihre Zusammenhänge und Relevanz gegeben wird (Kap. 2.1). Die Darstellungen des Berufsrechts konzentrieren sich weitgehend auf den Bereich der Architektur; das Berufsrecht für Ingenieur/innen wird weniger detailliert betrachtet, da seine Bedeutung für die Fragestellung geringer ist.

Im zweiten Schritt werden die Spielräume des übergeordneten Rechts für weitergehende rechtliche Vorschriften mit Qualifikationsanforderungen zur energetischen Gebäudeplanung ausgelotet (Kap. 3). Für die Konzipierung geeigneter rechtlicher Instrumente kommt es entscheidend darauf an, welche Spielräume Bund und Ländern für neue Regelungen offen stehen. Angesprochen ist damit im nationalen Verfassungsrecht zum einen die Ebene der Gesetzgebungskompetenz, zum anderen die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der betreffenden Grundrechtseingriffe. Eine gewisse Bedeutung kann außerdem auch dem Europarecht zukommen, weil auf die Vereinbarkeit mit den einschlägigen EU-Richtlinien zu achten ist und Festlegungen zu den Berufsbildern und Tätigkeitsfeldern der Architekt/innen und Ingenieur/innen eine Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit und/oder der Niederlassungsfreiheit darstellen können.

Fußend auf dieser Prüfung wird es im dritten Schritt darum gehen, die verschiedenen Regelungswege zu diskutieren, insbesondere ihre verschiedenen Vor- und Nachteile abzuwägen, um auf dieser Grundlage konkrete Empfehlungen für Regelungsvorschläge zu entwickeln (Kap. 4). Im Ergebnis können dies Vorschläge für das Berufsrecht, aber auch für das Bau- oder Energie-Fachrecht sein. Dementsprechend können sich die Vorschläge – soweit dies in den rechtlichen Vorprüfungen als möglich bzw. sinnvoll erachtet wird – sowohl auf die Landes- als auch auf die Bundesebene richten. Für den präferierten Regelungsweg wird abschließend ein ausformulierter Textvorschlag vorgestellt und kurz erläutert (Kap. 4.5).

¹⁷ Vgl. dazu insb. die gemeinsame Internetpräsenz der Architektenkammern zu Fortbildungsangeboten: <http://www.architekten-fortbildung.de/>; ferner das Portal zu Fortbildungsangeboten der Bundes-Ingenieurkammer: <http://www.bingk.de/html/2092.htm>; siehe außerdem Bundesarchitektenkammer (BAK): <http://www.bak.de/architekten/fortbildung/>.

1.5 Zitierung von landesrechtlichen Vorschriften

Die Zitierweise wird in den Ausführungen zu diesem Arbeitspaket gegenüber der üblichen juristischen Methodik vereinfacht, soweit es um die Quellennachweise für die umfangreichen landesrechtlichen Vorschriften zum Berufsrecht der Architekt/innen und Ingenieur/innen, zu den Bauordnungen der Länder sowie zu den Durchführungsverordnungen zur Energieeinsparverordnung geht. Die Quellennachweise für die betreffenden Vorschriften werden zur besseren Übersichtlichkeit im Anhang zusammengestellt:

- Anhang A-1 listet die einzelnen Landesgesetze des Architekten- und Ingenieurrechts auf.
- Anhang A-2 führt die zitierten Bauordnungen der Länder auf.
- In Anhang A-3 werden die Durchführungsbestimmungen der einzelnen Bundesländer zur EnEV zusammengestellt.

2 Analyse der Ausgangssituation im bestehenden Recht

2.1 Überblick und Systematik: Rechtsvorschriften zur beruflichen Qualifikation für energetische Gebäudeplanung

Die Qualifikation der Architekt/innen und Ingenieur/innen im Hinblick auf die energetische Gebäudeplanung wird rechtlich (im weitesten Sinne) von verschiedenen Seiten aus beeinflusst:

- a) durch die Qualifikationsanforderungen des jeweiligen Berufsrechts, insb. zur Fortbildung,
- b) durch die auf dem Hochschulrecht basierenden Inhalte der jeweiligen Studiengänge,
- c) durch die Anforderungen des Bauordnungsrechts für die Ausübung bestimmter Tätigkeiten im Rahmen der Planung von Gebäuden sowie
- d) durch die Anforderungen des Energierechts für die Ausübung bestimmter Tätigkeiten im Rahmen speziell der energetischen Planung und Bewertung von Gebäuden.

2.1.1 Titel und Berufsbilder der an der Bauplanung beteiligten Ingenieur/innen

Die Berufsbilder der Architekt/innen und Ingenieur/innen im Bauwesen sind historisch gewachsen. Das Berufsbild der Architekt/innen – deren Studium ebenfalls zum akademischen Titel „Ingenieur/in“ führt - nimmt in Abgrenzung zu den „Bauingenieur/innen“ in erster Linie den Entwurf und die Gestaltung von Bauwerken in den Blick. Währenddessen steht für das Bauingenieurwesen traditionell die technische Konstruktion von Bauwerken (nicht nur von Gebäuden, sondern insbesondere auch von Bauwerken in technischer Funktion) im Mittelpunkt. Innerhalb des Bauingenieurwesens werden üblicherweise die vier Fachrichtungen Statik/Tragwerkslehre, Brandschutz, Erd- und Grundbau sowie Schall- und Wärmeschutz unterschieden. Studiengänge der Architektur und des Bauingenieurwesens tragen fast immer einen dem entsprechenden, allgemein gehaltenen Titel. In den letzten Jahrzehnten hat außerdem zunehmend das Berufsfeld der Gebäude- und Versorgungstechnik an Bedeutung gewonnen, innerhalb dessen die Wärme- und Kältetechnik eine wesentliche Rolle spielt. Auch hierbei handelt es sich um Ingenieur/innen. Die hierauf bezogenen Studiengänge tragen Bezeichnungen wie „Gebäudetechnik“, „Versorgungstechnik“ oder „Gebäude- und Versorgungstechnik“.

Die existierenden berufsrechtlichen Bestimmungen enthalten zwar üblicherweise Beschreibungen für die jeweils angesprochenen Berufsbilder.¹⁸ Diese bleiben aber relativ allgemein und fixieren dazu keine konkreten Qualifikationsanforderungen. Hinsichtlich der Voraussetzungen für die Führung der betreffenden Berufsbezeichnungen knüpfen namentlich die Architektengesetze (ausnahmslos) an die im Hochschulwesen verbreiteten, nicht näher differenzierenden Bezeichnungen der Studienabschlüsse als solche der „Architektur“ an.¹⁹ Damit ergibt sich, dass die grundlegenden Qualifikationsanforderungen an das Berufsfeld der Architektur maßgeblich durch die Ausbildungsprofile derjenigen Studiengänge geprägt und vorherbestimmt sind, die von den Hochschulen mit der einschlägigen Bezeichnung „Architektur“ versehen werden.

¹⁸ Vgl. z.B. §§ 1,2 und 4 ArchG BW sowie § 1 IngG BW; §§ 1, 2 und 4 BauKaG NRW sowie § 1 IngG NRW.

¹⁹ Auf einen Einzelnachweis wird hier verzichtet. Siehe dazu die Zusammenstellung der einschlägigen Landesgesetze in Anhang A-1 .

Im (sonstigen) Ingenieurwesen stellen sich die Verhältnisse etwas unübersichtlicher dar, da es eine sehr große Vielfalt an ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen und Berufsfeldern gibt, die sich häufig auf ganz bestimmte Tätigkeiten beschränken (z.B. Maschinenbau, Energietechnik, Bauingenieur/in). Rechtlich stellt sich insoweit zum einen um die Frage nach der Berechtigung zur Führung des Titels „Ingenieur/in“, die in den Ingenieurgesetzen der Länder geregelt ist. Zum anderen geht es um die Befugnis zur Betätigung in der Funktion von freiberuflichen „Beratenden Ingenieur/innen“ – im Unterschied zur Beschäftigung in gewerblichen Unternehmen oder Behörden. Das Angebot von „beratenden“ Ingenieur Tätigkeiten ist denjenigen vorbehalten, die über eine entsprechende Anerkennung nach den jeweiligen Kammergesetzen der Länder verfügen. Üblich ist nach den Kammergesetzen, dass für einige Fachrichtungen speziell des Bauingenieurwesens ein besonderer Sachverständigenstatus verliehen werden kann.

Die bau- und energierechtlichen Anforderungen wirken auf die Berufsbilder der Architekt/innen und der am Bau beteiligten Ingenieur/innen ihrerseits nur punktuell ein. Sie knüpfen an den existierenden Berufsbildern an und setzen deren Existenz damit voraus, definieren sie aber nicht.

2.1.2 Das Berufsrecht der Architekt/innen und Ingenieur/innen

Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) schützt die Wahl und die Ausübung von Berufen als Grundrecht. Die historisch gefestigten Berufsbilder der Architekt/innen und der Ingenieur/innen unterfallen diesem Schutz. Eingriffe des Staates in die Wahl und Ausübung der Berufe müssen sich im Lichte der jeweils verfolgten gesetzlichen Ziele als hinreichend gerechtfertigt und verhältnismäßig darstellen.

Das Berufsrecht der Architekt/innen und Ingenieur/innen ist in der Rechtspraxis der Bundesrepublik Deutschland eine Materie des Landesrechts.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hatte sich mit der Zuordnung speziell des Ingenieurrechts zum Bundes- oder Landesrecht in einer Entscheidung von 1969 zu befassen. Gegenstand des Verfahrens war eine Verfassungsbeschwerde gegen das auf Bundesebene im Jahr 1965 ergangene „Ingenieurgesetz“ (IngG)²⁰. In diesem Gesetz hatte der Bund bestimmt, wer (unter welchen Voraussetzungen) den Titel „Ingenieur“ tragen darf, ohne jedoch das Berufsbild „Ingenieur“ als solches zu regeln. Das BVerfG erklärte das Gesetz wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes für verfassungswidrig, weil es dem Bund auf Grundlage des Kompetenztitels des „Rechts der Wirtschaft“ (damals Art. 74 Nr. 11 GG, heute Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) zwar unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG gestattet sei, das Berufsrecht der Ingenieure zu regeln, jedoch nicht, unter Verzicht auf eine solche umfassende Regelung lediglich festzulegen, wer den Ingenieurstitel tragen dürfe.²¹

Ungeachtet der an dieser Stelle nicht zu diskutierenden Frage, ob diese Entscheidung tragfähig war oder unter den heutigen Bedingungen noch uneingeschränkt tragfähig wäre, bleibt zu konstatieren, dass die Entscheidung des BVerfG zum Ingenieurgesetz des Bundes die Entwicklung des Berufsrechts der Ingenieur/innen – und damit auch der Architekt/innen, die in den meisten Fällen über den Titel des Ingenieurs bzw. der Ingenieurin (traditionell als „Dipl.-Ing.“) verfügen – in systematischer Hinsicht entscheidend geprägt hat. Der Bund verzichtete in der Folge nämlich auf jede Einflussnahme auf das Berufsrecht der Ingenieur/innen und überließ

²⁰ Gesetz zum Schutze der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ (Ingenieurgesetz) vom 7. Juli 1965, BGBl. I S. 601.

²¹ BVerfG, Beschl. v. 25.06.1969, 2 BvR 128/66, BVerfGE 26 S. 246, 253 ff.

die Regelung sowohl für die Titelführung als auch für die Beschreibung des Berufsbildes dem Landesrecht.

In den Bundesländern existieren zum einen Gesetze, in denen bestimmt wird, wer den Titel „Ingenieur“ führen darf, zum anderen Gesetze, in denen geregelt wird, wer unter der Bezeichnung „Architekt/in“ bzw. der Bezeichnung „beratender Ingenieur/in“ auftreten darf. In eigenständigen Gesetzen (z.B. „Architektenkammergesetz“, „Baukammergesetz“, „Ingenieurkammergesetz“), gelegentlich auch innerhalb der Architektengesetze ist die Errichtung von Architekten- oder Baukammern geregelt, die den Status öffentlich-rechtlicher Körperschaften tragen und für die eine Pflichtmitgliedschaft angeordnet wird. Die Kammern sind befugt festzulegen, wer unter welchen Voraussetzungen Architekt/in oder beratende/r Ingenieur/in werden darf und welchen berufsrechtlichen Verpflichtungen unterliegt. Zur Differenzierung zwischen den verschiedenen Bundesländern wird auf die Übersicht der Architekten- und Ingenieurgesetze der Bundesländer in Anhang A-1 verwiesen.

Eine nach den verschiedenen Bundesländern untergliederte Darstellung des Landesrechts ist an dieser Stelle nicht notwendig, weil das Berufsrecht der einzelnen Bundesländer unabhängig von der konkreten Bezeichnung der einzelnen Gesetze und der nicht immer gleichen Regelungssystematik im Wesentlichen übereinstimmende Strukturmerkmale aufweist. Im Ergebnis findet sich in allen Bundesländern folgende Regelungsstruktur wieder:

- Die *Ingenieurgesetze* regeln, wer den Titel „Ingenieur“ führen darf. Dies sind nach den landesrechtlichen Vorschriften – in der Substanz ohne Unterschiede – grundsätzlich alle Personen, die (a) einen technischen oder naturwissenschaftlichen Studiengang an einer deutschen Hochschule abgeschlossen haben, (b) denen hierfür von der zuständigen Landesbehörde das Recht zur Titelführung verliehen wurde, oder (c) denen die Titelführung auf Grund einer im Ausland erworbenen vergleichbaren Befähigung gestattet worden ist.²²
 - Sowohl Bauingenieurwesen und Gebäude-/Versorgungstechnik als auch Architektur sind technische Studiengänge. Folglich können Absolventen beider Fachrichtungen grundsätzlich den Titel „Ingenieur“ führen.
- Für das Berufsfeld der *Architektur* sehen die landesrechtlichen Bestimmungen (entweder in einem Architektengesetz oder in einem Kammergesetz) vor, dass die Bezeichnung „Architekt“ von Personen geführt werden darf, die in eine von der zuständigen Kammer geführte Liste der Architekt/innen eingetragen worden sind.²³ Die Kammern stehen im Status von Körperschaften des öffentlichen Rechts und verfügen daher über das Recht zur Selbstverwaltung, welches insbesondere die Befugnis zum Erlass von Satzungen umfasst.²⁴ Die Kammern werden meist als Architektenkammern oder als Baukammern bezeichnet, teilweise auch als Architekten- und Ingenieurkammern.
 - Die Errichtung, der Rechtsstatus, die Befugnisse und die Vorgaben zur inneren Ordnung für die Kammern sind teils im Architektengesetz, teils in eigenständigen Gesetzen (Kammergesetzen mit unterschiedlichen Bezeichnungen) geregelt.
 - Den Kammern wird in dem maßgebenden Gesetz das Recht verliehen zu bestimmen, wer in die *Architektenliste* eingetragen wird. Zentrale Voraussetzung

²² Vgl. z.B. §§ 1 und 2 IngG BW, §§ 1 und 2 1 IngG NRW.

²³ Vgl. z.B. §§ 1,2 und 4 ArchG BW, §§ 1, 2 und 4 BauKG NRW.

²⁴ Vgl. z.B. §§ 10 ff. ArchG BW, §§ 12 ff. BauKG NRW.

für die Eintragung ist nach den gesetzlichen Vorschriften (im inländischen Regelfall) der erfolgreiche Abschluss eines *Studiums der Fachrichtung Architektur* mit einer mindestens vierjährigen Regelstudienzeit. Weitere Voraussetzung ist eine in der Regel mindestens zweijährige Praxis innerhalb des Berufsfeldes.

- Die in die Liste eingetragenen Personen bilden gemeinsam die Architektenkammer. Es besteht mithin eine Pflichtmitgliedschaft. Die Architektenkammer ist eine öffentlich-rechtliche Zwangskörperschaft mit Satzungsrecht für die Regelung der inneren Angelegenheiten. Dazu gehört auch die Einrichtung eines kammerinternen Berufsgerichts, welches schuldhaftige Verstöße gegen die Berufspflichten mit abgestuften Sanktionen (von Verweisen über Bußgelder bis hin zum Kamerausschluss) ahnden kann.
- Da alle Absolventen von Studiengängen mit der Bezeichnung „Architektur“ unter der weiteren Voraussetzung einer gewissen Zeit der beruflichen Praxis grundsätzlich einen Anspruch auf Eintragung in die Liste haben, entscheidet das inhaltliche Profil des jeweiligen Studienganges letztlich darüber, über welche Qualifikation die Architekt/innen verfügen. Das Berufsrecht delegiert die Entscheidung über das konkrete Qualifikationsprofil der Architekt/innen damit praktisch an die *Hochschulen*.
- Die architektenrechtlichen Gesetze enthalten darüber hinaus u.a. Vorschriften über *berufsrechtliche Rechte und Pflichten* der Architekt/innen. Hierzu gehören auch Vorschriften über die Fortbildung. Die Gesetze delegieren die Festlegung und/oder die Konkretisierung der Rechte und Pflichten auf die Kammern, denen hierfür die Wahrnehmung des Satzungsrechts zusteht. Hinsichtlich der Einzelheiten bestehen insoweit Unterschiede zwischen den verschiedenen Landesgesetzen.
- Für *Ingenieur/innen* gibt es unterhalb der lediglich die Berechtigung zur Titelführung regelnden Ingenieurgesetze kein das *gesamte* Ingenieurwesen umgreifendes Berufsrecht. Weitergehende berufsrechtliche Regelungen gibt es allerdings für die spezielle Sparte der „*Beratenden Ingenieur/innen*“:
 - Das Landesrecht sieht entweder in Ingenieurkammergesetzen²⁵ die Bildung von Ingenieurkammern oder in sowohl das Architektur- als auch das Ingenieurwesen umfassenden Gesetzen (typisch sind dafür Bezeichnungen wie „Baukammergesetz“²⁶) die Bildung von übergreifenden Baukammern vor. Für beide Varianten ist dabei kennzeichnend, dass sie lediglich für „Beratende Ingenieur/innen“ gelten. Die Kammern tragen auch hier den Status von öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften mit Satzungsrecht und Pflichtmitgliedschaft.
 - Die Berechtigung zur Führung der Berufsbezeichnung wird wie beim Architektenrecht davon abhängig gemacht, ob eine Eintragung in die von der zuständigen Kammer geführten Liste (hier: der Beratenden Ingenieur/innen) vorliegt. Die Führung der Bezeichnung „Beratende/r Ingenieur/in“ wird durch die landesrechtlichen Ingenieurkammergesetze besonders geschützt. Zu ihnen gehören Ingenieur/innen, deren berufliche Tätigkeit sich Aufgaben der Beratung, Planung, Berechnung, Konstruktion, Prüfung oder Gutachtertätigkeit zuordnen lassen.²⁷

²⁵ Vgl. z.B. §§ 1 ff. IngKG BW sowie §§ 1 ff. HessIngKG.

²⁶ Vgl. z.B. §§ 12 ff. sowie §§ 27 ff. BauKG NRW.

²⁷ Vgl. z.B. § 30 Abs. 1 ABKG Bln, §§ 27 ff. BauKG NRW.

Kennzeichnend für die Stellung der beratenden Ingenieur/innen ist, dass sie ihre Tätigkeiten eigenverantwortlich und unabhängig von außerhalb des Beratungsauftrags stehenden wirtschaftlichen Interessen ausüben müssen. In eigenen gewerblichen Interessen tätige oder in Abhängigkeit von gewerblichen Interessen Dritter (z.B. eines Unternehmens) stehende Ingenieur/innen dürfen den Titel „Beratende/r Ingenieur/in“ nicht führen.

- Die jeweiligen Kammergesetze sehen vor, dass die Kammern in ihren Listen der Beratenden Ingenieur/innen kenntlich machen, wer zu den im Bauwesen tätigen Beratenden Ingenieur/innen gehört, die nach den bauordnungsrechtlichen Bestimmungen als bauvorlageberechtigt gelten (bzw. eine Liste der bauvorlageberechtigten Ingenieur/innen führen). Zu diesen werden üblicherweise Personen gezählt, die auf Grundlage ihres Hochschulabschlusses auf den Gebieten des Bauingenieurwesens, der Bauphysik sowie der Energie-, Heizungs-, Raumluft-, Ver- und Entsorgungstechnik (bzw. zusammenfassend der Gebäudetechnik) tätig sind.²⁸
- Die Bestimmungen über die Eintragungsvoraussetzungen folgen ebenfalls dem Muster des Architektenrechts. Entscheidend ist wiederum neben einer gewissen Zeit beruflicher Praxis der erfolgreiche Abschluss des Studiums einer einschlägigen Fachrichtung von einer bestimmten Dauer. In den Einzelheiten gibt es insoweit gewisse Unterschiede zwischen den Bundesländern.
- Auch hinsichtlich der berufsrechtlichen Rechte und Pflichten bestehen weitgehende Parallelen mit dem Architektenrecht.

Eine wichtige Rolle im Hintergrund der deutschen berufsrechtlichen Vorschriften spielt die *Richtlinie 2005/36/EG* über die Anerkennung von Berufsqualifikationen²⁹. Die Richtlinie schreibt den Mitgliedstaaten vor, unter welchen Voraussetzungen sie verpflichtet sind sicherzustellen, dass Personen, die Tätigkeiten in Berufen mit national geltenden Zugangsbeschränkungen ausüben und sich zu hierfür niederlassen wollen, Zugang zu diesen beruflichen Betätigungen zu erhalten haben. Zu diesem Zweck beschreibt die Richtlinie (u.a.) für einige spezielle Berufe Ausbildungsprofile, bei deren Erfüllung die gegenseitige Anerkennung in den jeweils anderen Mitgliedstaaten zu erfolgen hat. Dezierte Bestimmungen darüber finden sich in der Richtlinie unter anderem für die Berufsgruppe der Architekt/innen (vgl. Art. 46 ff. der RL 2005/36/EG). Bei Vorlage bestimmter Nachweise über die einschlägige Hochschulausbildung hat bei den Architekt/innen eine automatische Anerkennung ohne Prüfung des Qualifikationsprofils zu erfolgen (vgl. Anhang V. unter 5.7.1 sowie für erworbene Rechte Anhang VI der RL 2005/36/EG). Für andere Arten von Ingenieur/innen enthält die Richtlinie keine speziellen Bestimmungen für das Ausbildungsprofil. Insofern gelten die allgemeinen Anerkennungsregeln der Richtlinie, nach denen die Gleichwertigkeit in einem bestimmten Verfahren unter Verwendung geeigneter Dokumente im Einzelfall zu prüfen ist (vgl. Art. 21 ff. der RL 2005/36/EG).

²⁸ Vgl. z.B. Art. 5 Abs. 1 BayBauKG, § 19a HessIngKG, § 29 Abs. 2 BauKG NRW.

²⁹ Richtlinie 2005/36/EG vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. EU Nr. L 255 S. 22), zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/55/EU vom 20. November 2013, ABl. EU Nr. L 354 S. 132.

2.1.3 Das Ausbildungsrecht: Hochschulrecht

Das Hochschulrecht basiert in Deutschland auf dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit. Art. 5 Abs. 3 GG bestimmt: „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“

Die Wissenschaftsfreiheit umfasst unter anderem das Recht der Hochschulen dazu, die Studiengänge mit ihren Bezeichnungen und ihren konkreten Inhalten grundsätzlich selbst zu konzipieren. Ableiten lässt sich dies aus dem mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gewährten Grundrecht der Lehrenden, die Inhalte ihrer Lehre selbst zu bestimmen. Innerhalb der als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisierten Hochschulen nehmen sie dieses Recht gemeinsam wahr, indem sich in den zuständigen Gremien mehrheitlich auf die jeweiligen Studiengangprofile verständigen.³⁰

Kompetenzrechtlich fällt das Hochschulrecht weitgehend in die originäre Regelungskompetenz der Bundesländer (Art. 70 Abs. 1 GG). Die früher bestehende Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiete des Hochschulrechts, auf dem das – nach Art. 125a Abs. 1 GG fortgeltende, aber durch Landesrecht ersetzbare - Hochschulrahmengesetz (HRG)³¹ beruhte, wurde mit der Streichung des Art. 75 GG durch die Föderalismusreform 2006 abgeschafft.³²

In die bundesrechtliche Gesetzgebungskompetenz fallen auf Grundlage des neu eingeführten Kompetenztitels von Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG seitdem lediglich noch „die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse“. Dieser Kompetenztitel gehört zum Katalog derjenigen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen, für die es den Ländern gestattet ist, abweichende Regelungen zu treffen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG). Der Begriff „Hochschulabschlüsse“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG zielt dabei nicht auf die Studieninhalte oder auf die darauf bezogene konkrete Bezeichnung von einzelnen Studienabschlüssen, sondern auf die Festlegung von Regelstudienzeiten und Abschlussniveaus im Interesse der Gleichwertigkeit zwischen den Bundesländern.³³

Das allgemeine Hochschulrecht ist in den einzelnen Bundesländern durch Hochschulgesetze geregelt. Die Gesetze verleihen den (staatlichen) Hochschulen in allen Bundesländern den Status von öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Satzungsrecht. Sie gewähren den Hochschulen das Recht, die Inhalte und Bezeichnungen von Studiengängen in als Satzung ergehenden Studienordnungen selbst zu regeln. Zuständig für den Erlass von die Inhalte festlegenden Studienordnungen sind Gremien der Hochschul-Selbstverwaltung (Akademische Senate, Fachbereichsräte). Zwar bedarf es für den Erlass von Studienordnungen grundsätzlich einer Genehmigung durch die Wissenschaftsverwaltung des jeweiligen Landes (Wissenschaftsministerium, Senatsverwaltung für Wissenschaft). Dieser steht jedoch insoweit nur die Rechtsaufsicht zu, nicht die Fachaufsicht.³⁴ Die Aufsichtsverwaltungen dürfen die Genehmigung folglich nicht aus Zweckmäßigkeitserwägungen (etwa auf Grund abweichender inhaltlicher Vorstellungen) verweigern, sondern nur zu einer Korrektur von Rechtsfehlern.

Damit ergibt sich für den vorliegenden Kontext, dass die Qualifikationsprofile der Studiengänge mit Bezeichnungen wie „Architektur“, „Bauingenieurwesen“, „Gebäudetechnik“ oder „Versorgungstechnik“ im Wesentlichen durch die Gremien der Hochschulselbstverwaltung selbst

³⁰ Vgl. dazu z.B. die §§ 61 und 70 des Berliner Hochschulgesetzes (BerlHG) v. 13.02.2003 (GVBl. S. 82), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Mai 2011 (GVBl. S. 194).

³¹ Gesetz v. 19.01.1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Gesetz v. 12.04.2007 (BGBl. I S. 506).

³² Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 125a Rdnr. 5 m.w.N.

³³ Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 14; zum Ganzen Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rdnr. 85 m.w.N.

³⁴ Vgl. z.B. § 89 des Berliner Hochschulgesetzes (BerlHG).

festgelegt werden. Die Hochschulgesetze enthalten keine Vorgaben dazu, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Studiengänge als solche der „Architektur“ oder des „Bauingenieurwesens“ anzuerkennen sind oder welche Mindestinhalte sie haben müssen. Auch die Aufsichtsverwaltungen können darauf keinen Einfluss ausüben.

Das inhaltliche Profil der heutigen Studiengänge ist in den hier angesprochenen fachlichen Gebieten wesentlich einerseits durch die indirekten Einflüsse der Berufsanerkennungsrichtlinie der EU (RL 2005/36/EG) und andererseits durch die in den letzten Jahren erfolgten umfassenden Studienreformen geprägt, die in der Öffentlichkeit unter dem Begriff „Bologna-Prozess“ bekannt geworden ist.³⁵

Initiiert durch eine Konferenz von Wissenschaftsministerien aus verschiedenen EU-Ländern im italienischen Bologna entschloss man sich in Deutschland dazu, die früher für die meisten Studiengänge üblichen Diplomabschlüsse durch Bachelor- und Masterabschlüsse zu ersetzen, um einen Vereinheitlichungsprozess unter den EU-Staaten in Gang zu setzen, um (insbesondere) die gegenseitige Anerkennung der Studienabschlüsse zu gewährleisten und den Studienortwechsel zwischen den verschiedenen Staaten zu erleichtern.³⁶ Eine EU-rechtlich bindende Verpflichtung dazu gab es (entgegen der verbreiteten öffentlichen Wahrnehmung) nicht.³⁷ Ungeachtet dessen folgten alle Bundesländer diesem Ansatz, so dass die deutschen Hochschulen heute (auch) für Architektur, Bauingenieurwesen und Gebäude/Versorgungstechnik fast ausschließlich Bachelor- und Masterstudiengänge anbieten. Die Qualität der Studiengänge wird üblicherweise in einem Akkreditierungsverfahren überprüft.³⁸

Die Berufsanerkennungs-Richtlinie 2005/36/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten zwar selbst nicht unmittelbar dazu, die von ihr erfassten Hochschulausbildungen inhaltlich in bestimmter Weise auszugestalten. Sie gibt den Mitgliedstaaten jedoch für bestimmte Berufe vor, welche konkreten Ausbildungsprofile sie als inländischen Hochschulabschlüssen gleichwertig anzuerkennen haben. Entsprechen die inländischen Studiengänge nicht den in der Richtlinie für die gegenseitige Anerkennung festgesetzten inhaltlichen Mindeststandards, so besteht die Gefahr, dass die Abschlüsse der deutschen Absolventen im EU-Ausland nicht als gleichwertig anerkannt werden.³⁹ Vor diesem Hintergrund standen die Hochschulen im Prozess der Umstellung der früheren Diplomstudiengänge auf Bachelor und Master speziell auf dem Gebiet der Architektur vor der Herausforderung, die inhaltlichen Mindestanforderungen der RL 2005/36/EG nach Möglichkeit erfüllen zu müssen. Denn speziell für Architektur – anders als für andere Ingenieurberufe – finden sich in der Richtlinie konkrete Bestimmungen über Mindestinhalte der Hochschulausbildung:

Gemäß Art. 46 Abs. 1 der RL 2005/36/EG muss die Gesamtdauer der (Hochschul-) Ausbildung des Architekten mindestens entweder vier Studienjahre auf Vollzeitbasis oder sechs Studienjahre, die zumindest drei Jahre Vollzeitstudium umfassen. Die Hochschulausbildung muss „die

³⁵ Siehe nur BMBF, Der Bologna-Prozess: eine europäische Erfolgsgeschichte (Download am 01.03.2014, <http://www.bmbf.de/de/3336.php>); Bundesregierung, Vierter Bericht über die Umsetzung des Bologna-Prozesses in Deutschland, BT-Drs. 17/8640.

³⁶ Vgl. Kultusministerkonferenz (KMK), Beschluss v. 10.10.2003 i.d.F. vom 04.02.2010: Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen (Download am 01.03.2014, <http://www.akkreditierungsrat.de>).

³⁷ Vgl. Abels, Bologna-Prozess, in: Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 4. Aufl. 2012.

³⁸ Die KMK hat sich auf einen Rahmen hierfür verständigt, vgl. Fn. 36; kritisch zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Akkreditierungsvorgaben Meyer, NVwZ 2011 S. 1010.

³⁹ Eingehend VG Stuttgart, Urt. v. 07.05.2009, Az. 4 K 3280/08 (Download am 12.11.2014, <http://openjur.de/u/351458.html>).

theoretischen und praktischen Aspekte der Architekturausbildung in ausgewogener Form berücksichtigen“ und hierbei den Erwerb von im Einzelnen näher bestimmten Kenntnissen und Fähigkeiten gewährleisten. Das Verzeichnis der in Art. 46 Abs. 1 der RL 2005/36/EG für die Architektur als erforderlich eingestuften Kenntnisse und Fähigkeiten umfasst:⁴⁰

- „a) die Fähigkeit zu architektonischer Gestaltung, die sowohl ästhetischen als auch technischen Erfordernissen gerecht wird;*
- b) angemessene Kenntnisse der Geschichte und Lehre der Architektur und damit verwandter Künste, Technologien und Geisteswissenschaften;*
- c) Kenntnisse in den bildenden Künsten wegen ihres Einflusses auf die Qualität der architektonischen Gestaltung;*
- d) angemessene Kenntnisse in der städtebaulichen Planung und Gestaltung, der Planung im Allgemeinen und in den Planungstechniken;*
- e) Verständnis der Beziehung zwischen Menschen und Gebäuden sowie zwischen Gebäuden und ihrer Umgebung und Verständnis der Notwendigkeit, Gebäude und die Räume zwischen ihnen mit menschlichen Bedürfnissen und Maßstäben in Beziehung zu bringen;*
- f) Verständnis des Architekten für seinen Beruf und seine Aufgabe in der Gesellschaft, besonders bei der Erstellung von Entwürfen, die sozialen Faktoren Rechnung tragen;*
- g) Kenntnis der Methoden zur Prüfung und Erarbeitung des Entwurfs für ein Gestaltungsvorhaben;*
- h) Kenntnis der strukturellen und bautechnischen Probleme im Zusammenhang mit der Baugestaltung;*
- i) angemessene Kenntnisse der physikalischen Probleme und der Technologien, die mit der Funktion eines Gebäudes – Schaffung von Komfort und Schutz gegen Witterungseinflüsse – zusammenhängen;*
- j) die technischen Fähigkeiten, die erforderlich sind, um den Bedürfnissen der Benutzer eines Gebäudes innerhalb der durch Kostenfaktoren und Bauvorschriften gesteckten Grenzen Rechnung zu tragen;*
- k) angemessene Kenntnisse derjenigen Gewerbe, Organisationen, Vorschriften und Verfahren, die bei der praktischen Durchführung von Bauplänen eingeschaltet werden, sowie der Eingliederung der Pläne in die Gesamtplanung.“*

Das geforderte inhaltliche Profil umfasst, wie sich aus den Buchstabe j) herauslesen lässt, auch Grundkenntnisse der bautechnischen und bauphysikalischen Problemstellungen sowie der Wärme und Kältetechnik für Gebäude.

Die Bundesarchitektenkammer hat zur konkreten Anwendung der Richtlinie im Jahr 2007 einen Leitfaden⁴¹ herausgegeben, in dem versucht wird, die in der Richtlinie aufgestellten Mindestanforderungen (empfehlungsweise) näher zu konkretisieren und auf Basis des an den Hochschulen heute üblichen Formats (d.h. der Darstellung in Form vom ECTS-

⁴⁰ Es wird hier vollständig abgedruckt, weil sich aus der Gesamtschau auf den (vorhandenen, aber durchaus nicht hohen) Stellenwert der hier im Vordergrund stehenden energetischen Aspekte schließen lässt.

⁴¹ Bundesarchitektenkammer (BAK): Leitfaden Berufsqualifikation der Architekten/innen (Stand: 14.09.2007), <http://www.bak.de/architekten/ausbildung/leitfaeden-zur-berufsqualifikation/> (abgerufen am 20.11.2014).

Leistungspunkten⁴²⁾ zu quantifizieren. Ausgehend von einer Gesamtzahl von 240 notwendigen Leistungspunkten wird empfohlen, in dem 122 Leistungspunkte umfassenden *Pflichtbereich* insgesamt 54 Leistungspunkte für „Technikwissenschaften“ und hiervon mindestens 16 für „Baustoffe, Bauphysik und Gebäudetechnik“ vorzusehen. Darüber hinaus wird empfohlen, für den 27 Leistungspunkte umfassenden *Wahlpflichtbereich* einen der möglichen Schwerpunkte auf die Technikwissenschaften legen zu können.⁴³

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Architektur-Studiengänge an den deutschen Hochschulen den empfohlenen Mindeststandards – wenn überhaupt – allenfalls in wenigen Einzelfällen nicht genügen. Daher kann als sichergestellt angenommen werden, dass alle Absolventen von im Zuge des Bologna-Prozesses entstandenen Bachelor-Studiengängen Grundkenntnisse der Bauphysik, der Baustoffkunde und der Gebäudetechnik vermittelt bekommen haben.

In vielen Studiengängen dürfte den betreffenden technikkwissenschaftlichen Bereichen eine – zum Teil wesentlich – größere Bedeutung zukommen. Berücksichtigt werden muss insofern auch, dass dem Leitfaden das in der RL 2005/36/EG geforderte mindestens vierjährige Studium mit 240 Leistungspunkten zugrunde liegt, während Absolventen an deutschen Hochschulen in der Regel ein fünfjähriges Studium mit insgesamt 300 Leistungspunkten vorweisen können, von denen im Bachelor 180 oder 210 erbracht werden.⁴⁴ Die Studiengänge ermöglichen zumindest grobenteils relativ ausgeprägte Spezialisierungen in Richtung energetischer Kenntnisse. Sie gewährleisten jedoch umgekehrt für diejenigen, die im Bachelor und insbesondere im Master andere Schwerpunkte und Spezialisierungsrichtungen einschlagen, nur ein gewisses Minimum an Basiskenntnissen in diesem Bereich. Da die Motivation eines sehr großen Teils der Studierenden im Bereich der Architektur in erster Linie in eine gestalterische und nicht in eine technische Richtung geht, kann geschlossen werden, dass ein nicht unerheblicher Teil der Absolvent/innen im Hinblick auf energetische Aspekte nach wie vor nur über eine relativ schmale Kenntnisbasis verfügt. Von daher mag sich erklären, dass der Bundesarbeitskreis Altbausanierung die hochschulische Vorbildung im Hinblick auf Aufgaben der energetischen Gebäudeplanung im Bereich Architektur als nicht befriedigend erachtet.⁴⁵

Für die früheren Diplomstudiengänge lässt sich hier keine konkrete Aussage über die üblichen Inhalte formulieren. Es kann jedoch angenommen werden, dass es in früheren Jahren vielerorts Architektur-Studiengänge gab, in denen die energiebezogenen Fragestellungen eine wesentlich geringere Rolle spielten und die Wärme- und Kältetechnik unter Umständen gar keine Berücksichtigung fand.

⁴² Benannt nach dem „European Credit and Transfer System“, welches als einheitliches Maß für den zeitlichen Arbeitsaufwand des Studiums und seiner Bestandteile verwendet wird. 30 ECTS-Leistungspunkte entsprechen einem Semester des Studiums.

⁴³ BAK, Leitfaden Berufsqualifikation der Architekten/innen (Fn. 41), S. 13.

⁴⁴ Bachelor-Studiengänge umfassen entweder 180 oder 210 Leistungspunkte, was sechs bzw. sieben Semestern Studium entspricht. Damit die geforderte Mindeststudienzeit von vier Jahren erreicht wird, muss anschließend ein Master-Studium absolviert werden, welches dann zusätzliche 120 oder 90 Leistungspunkte umfasst, so dass insgesamt 300 Leistungspunkte erreicht werden. Interessanterweise wird dadurch bei den Architekten eine Verlängerung der Gesamtstudiendauer erreicht, obwohl der Bologna-Prozess an sich auf eine Verkürzung der regelmäßigen Studiendauer zielte. Für eine gute Qualifikation von Architekten in technischer Hinsicht ist das im Ergebnis allerdings vorteilhaft.

⁴⁵ Vgl. die Pressemitteilung des BAKA v. 10.01.2015 zur Bildungsoffensive Bau (Download 14.04.2015: <http://www.bakaberlin.de/altbauerneuerung/presse>).

2.1.4 Das Fachrecht des Bauens: Bauordnungsrecht

Das Bauordnungsrecht der Länder verbindet zwei Rechtsgebiete des Baurechts miteinander: einerseits das formelle Baurecht (Bauverfahrensrecht), in dem Genehmigungs-, Anzeige- und Nachweispflichten für Bauvorhaben sowie Eingriffsbefugnisse der Bauaufsicht geregelt sind, andererseits das materielle Bauordnungsrecht, welches konkrete Anforderungen an die Gebäude und die Bebauung der Grundstücke stellt. In Abgrenzung zu dem im Baugesetzbuch des Bundes (BauGB) geregelten materiellen Recht der städtebaulichen Planung geht es im materiellen Bauordnungsrecht nicht um die Frage, zu welchen Zwecken die Grundstücke im Interesse einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in welchem Maße genutzt werden dürfen, sondern darum, welchen weitergehenden Anforderungen die städtebaulich zulässigen Bauvorhaben aus Gründen der Gefahrenabwehr, des Gesundheits- und Umweltschutzes oder auf Grund von sozialen Mindeststandards genügen müssen.⁴⁶

Im vorliegenden Zusammenhang interessiert im Wesentlichen das *formelle* Bauordnungsrecht, in dessen Zentrum traditionell das Erfordernis einer Baugenehmigung für die Errichtung, die wesentliche Änderung oder die Nutzungsänderung steht. Zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen gehört auch, welche Nachweise den Baubehörden vorzulegen sind und wer sie – auf Grund welcher Qualifikation – erstellen darf. Damit sind die Bestimmungen der Bauordnungen zum Erfordernis der Vorlage von auf die energetischen Eigenschaften bezogenen Unterlagen angesprochen.

Baugenehmigungsverfahren und Freistellungsverfahren

Die Rechtslage zur Baugenehmigungspflicht hat sich innerhalb des letzten Jahrzehnts in allen Bundesländern erheblich gewandelt. In Folge einer umfassenden Deregulierungsreform des Landesbaurechts⁴⁷ wurde das Erfordernis der Baugenehmigung in den Bundesländern größtenteils zurückgenommen und auf bestimmte bedeutendere Bauvorhaben beschränkt. Die von den Ländern weitenteils übernommene Orientierungsgrundlage hierfür lieferte die von der Konferenz der Landesbauminister (Bauministerkonferenz) verabschiedete Musterbauordnung (MBO) in der Fassung des Jahres 2002.⁴⁸

Für Bauvorhaben, die den Anforderungen des materiellen Baurechts (des Bundes und der Länder) entsprechen und nicht auf Grund ihrer Art oder ihrer Größe nach wie vor als genehmigungsbedürftig eingestuft werden, ist danach üblicherweise eine Freistellung von der Genehmigungspflicht vorgesehen (vgl. § 62 MBO 2002). Dieses Verfahren wird meist als „Genehmigungsfreistellung“⁴⁹, teils aber auch als „Anzeigeverfahren“⁵⁰ oder „Kenntnisgabeverfahren“⁵¹ bezeichnet. Die Errichtung oder Änderung von durchschnittlich großen Ein- und Mehrfamilienhäusern bedarf daher nach Maßgabe der jeweils einschlägigen Vorschriften der Landesbauordnungen grundsätzlich keiner Baugenehmigung mehr. Im Detail bestehen zwischen den Landesbauordnungen insoweit gewisse Unterschiede (vgl. die verschiedenen Alternativoptionen

⁴⁶ Grundlegend für die Unterscheidung der Materien ist das sog. Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 3 S. 407, 423 ff.; eingehend zur Abgrenzung Klinski, Stellplatzbestimmungen (Diss. 2001), S. 66 ff. m.w.N.

⁴⁷ Zusammenfassend Stüer, Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Aufl. 2009, Rdnr. 2384 ff. m.w.N.; eingehend zur Entwicklung bis zur MBO 2002 vgl. Jäde, Reichteinheit im Bauordnungsrecht, NVwZ 2001 S. 982 ff.

⁴⁸ Bauministerkonferenz (ARGEBAU): Musterbauordnung – MBO – Fassung November 2002, zuletzt geändert durch Beschluss v. 21.09.2012 (Download 01.03.2014: <http://www.bauministerkonferenz.de/>).

⁴⁹ So § 62 MBO.

⁵⁰ So z.B. in § 58 BauO Bbg.

⁵¹ So z.B. in § 51 BauO BW.

in § 62 Abs. 1 MBO 2001). Im Grundsatz stimmen diese jedoch darin überein, dass nur für sehr große Bauvorhaben und Gebäude mit besonderer Funktionsbestimmung grundsätzlich eine Baugenehmigung noch als erforderlich angesehen wird.

In der am weitesten gehenden Variante, die z.B. in Berlin umgesetzt wurde, besteht eine Baugenehmigungspflicht bei Einhaltung der Voraussetzungen von § 63 Abs. 2 BauO Bln nur noch für „Sonderbauten“ (vgl. einerseits § 63 Abs. 1 BauO Bln, andererseits § 62 Abs. 1 Variante [A] MBO 2002). Zu den (in allen Bundesländern begrifflich eingeführten) Sonderbauten gehören z.B. Hochhäuser (Gebäude mit mehr als 22 Metern Höhe), Nichtwohngebäude mit mehr als 1600 m² Grundfläche des größten Geschosses, Verkaufsstätten mit mehr als 800 m² oder Verwaltungsgebäude mit mehr als 400 m² Grundfläche, Krankenhäuser, Heime, Schulen usw. (vgl. § 2 Abs. 4 BauO Bln, § 2 Abs. 4 MBO 2002). Weniger weit als in Berlin gehen die Freistellungsregelungen beispielsweise in den Bundesländern Baden-Württemberg (vgl. § 51 Abs. 1 BauO BW) und Nordrhein-Westfalen (vgl. § 67 Abs. 1 BauO NW).

Allerdings ist auch im Falle von Freistellungsverfahren (sofern das jeweilige Vorhaben nicht in der Bauordnung als relativ unbedeutend und deshalb als gänzlich „verfahrensfrei“ eingestuft wird, vgl. § 61 MBO 2002) wie im Baugenehmigungsverfahren die Vorlage von Bauunterlagen bei der zuständigen Baubehörde notwendig. Der Bauherr soll nach der Musterbauordnung mit der Durchführung des betreffenden Vorhabens beginnen können, sofern die Baubehörde bzw. die betroffene Gemeinde nicht innerhalb eines Monats verlauten lässt, dass sie ein Genehmigungsverfahren für erforderlich hält oder eine Untersagungsverfügung zu erlassen beabsichtigt (vgl. § 62 Abs. 3 MBO 2002).

Bauvorlageberechtigung und bautechnische Nachweise

Das berufliche Qualifikationsprofil der Architekt/innen und der im Bauwesen tätigen Ingenieur/innen im Hinblick auf energetische Aspekte wird durch die Bauordnungen indirekt beeinflusst, indem dort festgelegt wird, wer bei den Baubehörden einzureichende Bauvorlagen anfertigen und unterzeichnen darf. Insofern ist zu unterscheiden zwischen der allgemeinen Bauvorlageberechtigung und der speziellen Berechtigung zur Anfertigung des bautechnischen Wärmeschutznachweises.

Die (allgemeine) Bauvorlageberechtigung hat nach dem Muster von § 65 Abs. 1 und 2 MBO 2002 unter anderem, wer Entwurfsverfasser ist (§ 54 Abs. 1 MBO 2002) und darüber hinaus (1.) die Berufsbezeichnung „Architekt“ führen darf oder (2.) in die von einer Ingenieurkammer geführte Liste der Bauvorlageberechtigten eingetragen ist.⁵² Bei der zuletzt genannten Personengruppe handelt es sich um die im Bauwesen tätigen beratenden Ingenieur/innen. Die Bauvorlageberechtigung als solche ist somit nicht an eine besondere Qualifikation des energetischen Bauens geknüpft.

Für die spezielle Berechtigung zur Anfertigung des Wärmeschutznachweises gilt im Regelfall nichts anderes. Der bauordnungsrechtliche Wärmeschutznachweis gehört gemäß § 66 Abs. 1 Satz 1 MBO 2002 neben den (praktisch bedeutsameren) Nachweisen zur Standsicherheit und zum Brandschutz zu den geforderten „bautechnischen Nachweisen“. § 66 Abs. 1 Satz 2 MBO 2002 bestimmt dazu, dass die allgemeine Berechtigung zur Bauvorlage grundsätzlich die Berechtigung zur Ausstellung bautechnischer Nachweise – und damit unter anderem von Wärmeschutznachweisen – mit einschließt. Etwas anderes soll nur für bestimmte Fälle des Standsicherheits- und des Brandschutznachweises gelten (§ 66 Abs. 2 und 3 MBO 2002). Keine der ge-

⁵² Die Nummern 3 und 4 sind hier nicht wichtig.

nannten Ausnahmevarianten bezieht sich jedoch auf den Wärmeschutznachweis. Die Bestimmungen der Länder folgen diesem Muster mit kleineren Unterschieden in Details ausnahmslos.

Mit der allgemeinen Qualifikation als Bauvorlagenberechtigte/r ist somit grundsätzlich auch die Berechtigung zur Ausstellung von Wärmeschutznachweisen verbunden. Eine gewisse Einschränkung ergibt sich insofern lediglich noch aus § 54 Abs. 2 MBO 2002: Danach muss der Entwurfsverfasser, sofern er selbst auf einzelnen Fachgebieten nicht die erforderliche Fachkunde und Erfahrung hat, geeignete Fachplaner mit heranzuziehen. Für welche Fachgebiete oder Fachfragen insoweit ein Erfordernis der Hinzuziehung geeigneter Fachplaner besteht, ist jedoch nicht im Einzelnen nicht festgelegt. Insoweit muss der unbestimmte Rechtsbegriff der „erforderlichen“ Fachkunde einzelfallbezogen ausgelegt werden.⁵³

Der Wärmeschutznachweis gehört nach den Bestimmungen der Musterbauordnung und (inzwischen) der meisten Länder zu denjenigen bautechnischen Nachweisen, die im bauaufsichtlichen Verfahren zwar vorgelegt werden müssen, aber behördlich *nicht* geprüft werden (vgl. § 66 Abs. 4 Satz 1 MBO 2002).⁵⁴ Selbst bei den baugenehmigungsbedürftigen Vorhaben spielt der Wärmeschutznachweis daher in den meisten Bundesländern keine wesentliche Rolle mehr. Denn die Genehmigungstatbestände sehen heute in der Regel wie § 72 Abs. 1 MBO 2002 vor, dass die Genehmigung zu erteilen ist, „wenn dem Bauvorhaben keine öffentlichrechtlichen Vorschriften entgegenstehen, die im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen sind“. Abweichendes Recht gilt insoweit in Baden-Württemberg, Brandenburg und Bayern: Aus § 58 Abs. 1 Satz 1 BauO BW und § 56 BauO Bbg ergibt sich, dass dort der Wärmeschutznachweis mit zu den Prüfungsgegenständen gehört; nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 BayBauO *darf* die Behörde das Vorhaben auch bei Verstößen gegen andere Vorschriften des öffentlichen Rechts – also z.B. gegen EnEV oder EEWärmeG – ablehnen.

Bauordnungsrechtlicher Wärmeschutznachweis und EnEV-Anforderungen

Der Wärmeschutznachweis darf nicht verwechselt werden mit dem Nachweis für die Einhaltung der materiellen Anforderungen aus der Energieeinsparverordnung (EnEV). Bei den bauordnungsrechtlichen Anforderungen an den Wärmeschutz geht es vielmehr um einen dem Wohlbefinden der Nutzer dienenden, vornehmlich bauphysikalischen Wärmeschutz, der in einigen Technischen Baubestimmungen von DIN-Normen seinen Ausdruck findet.⁵⁵ Die Energieeinsparung oder der Klimaschutz werden durch die hergebrachten bauordnungsrechtlichen Wärmeschutzanforderungen nicht intendiert.⁵⁶

Ob und ggf. inwieweit die Einhaltung der materiellen EnEV-Anforderungen gleichwohl den Bauaufsichtsämtern gegenüber nachzuweisen und von den Bauaufsichtsbehörden im Genehmigungsverfahren zu prüfen ist, hängt davon ab, ob die Bauordnungen, die zur jeweiligen Bauordnung ergangene Bauvorlagenverordnung oder die jeweiligen Durchführungsbestimmungen des Landesrechts zur EnEV eine Vorlage des Nachweises und/oder eine Prüfung der EnEV-Anforderungen im bauaufsichtlichen Verfahren vorsehen. Die Musterbauordnung sieht Entsprechendes *nicht* vor.

⁵³ Vgl. Shirvani, in: Simon/Busse, Bayerische BauO, Art. 51 Rdnr. 27 ff.; Vgl. Wiechert, in: Große-Suchsdorf, Niedersächsische BauO, § 58 Rdnr. 11 ff.

⁵⁴ Gegenstand der baubehördlichen Prüfung ist der Wärmeschutznachweis z.B. noch in Baden-Württemberg, vgl. § 58 Abs. 1 Satz 1 BauO BW.

⁵⁵ Vgl. Nolte, in: Simon/Busse, Bayerische BauO, Art. 13 Rdnr. 23; Lindorf, in: Große-Suchsdorf, Niedersächsische BauO, § 21 Rdnr. 4 ff.; Hornmann, Hessische Bauordnung, § 14 Rdnr. 2 ff. sowie 10 ff.

⁵⁶ Deziert Hornmann, Hessische Bauordnung, § 14 Rdnr. 16.

Die Bestimmungen der einzelnen Bundesländer über die Vorlage und Prüfung von Nachweisen zur Einhaltung der EnEV in bauaufsichtlichen Verfahren divergieren erheblich. Die Rechtslage ist im Einzelnen sehr unübersichtlich, weil es verschiedene, teilweise miteinander verschränkte Differenzierungsebenen und -merkmale gibt. Zu unterscheiden ist dabei grundlegend einerseits zwischen baugenehmigungspflichtigen und lediglich dem Freistellungsverfahren unterliegenden Vorhaben, andererseits zwischen der Pflicht zur Vorlage des EnEV-Nachweises und der Prüfung durch die Bauaufsichtsbehörden oder durch sachverständige Dritte:

- Soweit für das jeweilige Vorhaben nach dem Landesrecht lediglich ein bauordnungsrechtliches Freistellungsverfahren (= Kenntnissgabeverfahren, Bauanzeigeverfahren) durchzuführen ist – was für Wohngebäude der gesetzlich vorgesehene Regelfall ist –, findet eine behördliche Prüfung des EnEV-Erfüllungsnachweises im bauaufsichtlichen Verfahren typischerweise *nicht* statt. Für diese Fälle verlangt ein Teil der Landesvorschriften immerhin die Vorlage des EnEV-Nachweises bei der Baubehörde.⁵⁷ Andere Bundesländer sehen stattdessen nur eine Vorlage des Nachweises auf Verlangen der zuständigen (Bau-)Behörde vor.⁵⁸ Wiederum andere verzichten gänzlich auf eine Vorlagepflicht gegenüber einer Behörde,⁵⁹ wobei sie zum Teil stattdessen für bestimmte Fallgestaltungen Prüfungen durch besonders anerkannte Sachverständige vorsehen.⁶⁰
- Soweit nach Landesrecht vollwertige Baugenehmigungsverfahren durchzuführen sind, ist in diesem Zusammenhang oft sowohl die Vorlage als auch die bauaufsichtliche Prüfung des EnEV-Nachweises vorgesehen.⁶¹ In einigen Bundesländern wird jedoch auf die behördliche Prüfung auch hier bewusst verzichtet,⁶² in anderen sogar generell auf jegliche Vorlagepflicht gegenüber einer Behörde.⁶³

Soweit der Erfüllungsnachweis für die EnEV-Anforderungen bei Neubauten nicht Gegenstand eines bauordnungsrechtlichen Verfahrens ist – sei es eines Genehmigungsverfahrens oder eines Freistellungs-/Kenntnissgabeverfahrens mit Pflicht zur Einreichung des Nachweises mit den Unterlagen – müsste das Nachweisverfahren an sich in den jeweiligen Durchführungsverordnungen der Länder zur EnEV geregelt sein. Das ist zwar in vielen, nicht aber in allen Bundesländern der Fall. Keine Regelung dazu findet sich z.B. in den Durchführungsverordnungen der Länder Sachsen⁶⁴ und Mecklenburg-Vorpommern⁶⁵ – anders als z.B. in Berlin⁶⁶ und Niedersach-

⁵⁷ So z.B. in Baden-Württemberg (vgl. § 2 Abs. 4 DVO-EnEV BW), Bayern (vgl. § 6 BayZVENEV) und Sachsen (vgl. § 2 Abs. 3 SächsDVOEnEV: Vorlage des Energieausweises bei Nutzungsaufnahme).

⁵⁸ So z.B. in Niedersachsen (vgl. § 1 Abs. 4 DVO-EnEV Nds) und Sachsen-Anhalt (vgl. § 2 Abs. 3 DVO-EnEV LSA).

⁵⁹ So z.B. Mecklenburg-Vorpommern (Rückschluss aus der DVO-EnEV MV), Schleswig-Holstein (dort folgt es aus dem Fehlen ausdrücklicher Vorschriften).

⁶⁰ So z.B. Nordrhein-Westfalen (vgl. § 2 Abs. 4 DVO-EnEV NW) und Berlin (vgl. § 1 DVO-EnEV Bln, wonach eine Sachverständigenprüfung bei einem Teil der Gebäude vorgesehen ist).

⁶¹ So z.B. in Baden-Württemberg (vgl. § 2 DVO-EnEV BW i.V.m. §§ 51, 52, 58 BauO BW), Brandenburg (vgl. § 56 Nr. 3 i.V.m. § 67 BauO Bbg) und Nordrhein-Westfalen (vgl. § 75 BauO NW, § 2 Abs. 4 EnEV-DVO NW).

⁶² So z.B. in Bayern (vgl. § 62 Abs. 4 BayBauO, § 6 Abs. 1 ZVENEV Bay) und im Saarland (vgl. § 67 LBO Saar i.V.m. § 9 BauVorIV Saar).

⁶³ So z.B. in Berlin (vgl. einerseits §§ 67 Abs. 4 und 71 BauO Bln, andererseits § 1 DVO EnEV Bln) und Mecklenburg-Vorpommern (vgl. einerseits §§ 66 Abs. 4 und 72 BauO MV, andererseits die dazu nichts regelnden Vorschriften der DVO-EnEV MV).

⁶⁴ Vgl. die Bestimmungen der SächsEnEVDVO.

⁶⁵ Vgl. die Bestimmungen der EnEVDVO M-V.

⁶⁶ Vgl. § 1 Abs. 1 EnEV- DV Bln.

sen.⁶⁷ In der Konsequenz führt das dazu, dass ein Erfüllungsnachweis dort für die Einhaltung der Anforderungen von §§ 3 und 4 EnEV bei den betreffenden Gebäuden (überhaupt) nicht erforderlich ist.

Konsequenzen

Auf Grund der in den Bauordnungen gewählten Regelungsmethodik können grundsätzlich alle Angehörigen der Berufsgruppen der Architekt/innen und der im Bauwesen tätigen Ingenieur/innen sowohl als bauvorlageberechtigt als auch als berechtigt zur Erstellung von bautechnischen Nachweisen für den Wärmeschutz angesehen werden, sofern sie bei den zuständigen Kammern in die Listen für die Berufsangehörigen eingetragen sind. Da die Eintragung in die Listen nach den Vorschriften des Kammerrechts hinsichtlich des Inhalts der Qualifikation ihrerseits allein auf die Titel der jeweils abgeschlossenen Studiengänge abstellen, schließt sich der Kreis: Auch das Bauordnungsrecht verzichtet darauf, eigenständig differenzierte Qualifikationsanforderungen an die Berechtigung zur Erstellung von Bauvorlagen aufzustellen und begnügt sich insoweit praktisch mit einem Verweis auf die Bezeichnung der Studienabschlüsse.

Speziell für den Wärmeschutz und die Energietechnik von Gebäuden fordert das Landesbauordnungsrecht grundsätzlich keine weitergehende oder spezifizierte Qualifikation. Allenfalls in Ausnahmefällen kann sich etwas anderes ergeben, nämlich wenn die zu beantwortenden Fachfragen einen sehr hohen Komplexitäts- oder Schwierigkeitsgrad aufweisen. Wo die Schwelle zum Erfordernis der (Mit-) Heranziehung fachlich geeigneterer Personen liegt, lässt sich aus den insoweit maßgeblichen Normen (vgl. § 54 Abs. 2 MBO 2002) aber nicht klar entnehmen.

Für den Regelfall kann somit geschlossen werden: Grundsätzlich sind sämtliche Architekt/innen und Ingenieur/innen zur Ausstellung wärmeschutztechnischer Nachweise berechtigt, auch wenn sie weder in ihrer Ausbildung noch in ihrer beruflichen Praxis oder in Fortbildungen dezidierte Kenntnisse darüber erworben haben.

Zu beachten ist bei alledem, dass der bauordnungsrechtlich geforderte Wärmeschutznachweis nicht mit dem Nachweis für die Einhaltung der Anforderungen aus der Energieeinsparverordnung identisch ist. Bei dem bauordnungsrechtlichen Wärmeschutznachweis geht es um rein bauphysikalische Aspekte, nicht um die Energieeinsparung. Von daher lässt sich die Frage nach den Qualifikationsanforderungen für die Planung von Maßnahmen des energieeinsparenden Wärmeschutzes bei Bauvorhaben allein mit einem Blick auf das Bauordnungsrecht nicht vollständig beantworten. Zu berücksichtigen sind für ein komplettes Bild außerdem die EnEV sowie die zur EnEV ergangenen Durchführungsvorschriften der Länder.

2.1.5 Das Fachrecht für Gebäudeenergie: EnEV, EnEV-Durchführungsregelungen, EEWärmeG

Qualifikationsanforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV)

Die Energieeinsparverordnung (EnEV) stellt für die Berufsgruppe der Architekt/innen und Ingenieur/innen relevante Qualifikationsanforderungen nur insoweit auf, als sie in § 21 regelt, wer zur Ausstellung von *Energieausweisen für bestehende* Gebäude berechtigt ist. Angemerkt sei insoweit, dass zwischen der noch bis April 2014 maßgebenden Fassung der bisherigen

⁶⁷ Vgl. § 1 Abs. 1 DVO-EnEV Nds.

EnEV⁶⁸ sowie der im Mai 2014 in Kraft getretenen novellierten Fassung der EnEV⁶⁹ im Hinblick auf die Ausstellungsberechtigung keine substantziellen Änderungen bestehen.⁷⁰

Keine Aussage macht die EnEV demgegenüber zur Ausstellung von Energieausweisen für *neue Gebäude*. Das ist insofern konsequent, als sie sich auch nicht damit befasst, wer die Einhaltung ihrer *materiellen* Anforderungen zum baulichen Wärmeschutz bei neuen Gebäuden zu prüfen hat. Dies zu regeln, überlässt die EnEV entsprechend dem Konzept des EnEG dem Landesrecht⁷¹, welches hierfür entweder den Weg über die bauordnungsrechtlichen Vorschriften oder über eigenständige Durchführungsbestimmungen zur EnEV gehen kann.⁷²

Hinsichtlich des materiellen Rechts ist außerdem noch § 26a EnEV zu erwähnen, der seit 2009 vorsieht, dass die Nachweise zur Einhaltung bestimmter bauteilsbezogener Wärmeschutz- und Technikanforderungen der EnEV bei bestimmten Änderungen am Gebäude von den die Arbeiten durchführenden Unternehmen selbst in Gestalt von „Unternehmererklärungen“ geführt werden. Konkret betrifft das Änderungen an Außenbauteilen nach § 9 Abs. 1 EnEV, zur Dämmung von obersten Geschossdecken nach Maßgabe von § 10 Abs. 3, 4 und 5 EnEV und 10 EnEV sowie bei bestimmten Änderungen der Anlagentechnik nach §§ 13, 14 und 15 EnEV.

§ 21 EnEV zieht den Kreis der zur Ausstellung von Energieausweisen für *bestehende Gebäude* berechtigten Personen außerordentlich weit. Rechtskonzeptionell geht die Vorschrift dabei davon aus, dass die Berechtigung weder gegenüber einer Behörde anzuzeigen noch von einer Behörde zu prüfen ist. Die Vorschrift setzt unmittelbares Recht, so dass die Aussteller selbst und ihre Auftraggeber in Eigenverantwortung einzuschätzen haben, ob die Voraussetzungen für die Ausstellung erfüllt sind.⁷³ Die Ausstellung von Energieausweisen ohne Berechtigung nach Maßgabe von § 21 stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, so dass Verstöße ggf. geahndet werden können (§ 27 Abs. 2 Nr. 9 EnEV, bis April 2014 § 27 Abs. 2 Nr. 4 EnEV). EnEG und/oder EnEV enthalten auch keine Befugnisnorm, nach der es der zuständigen Behörde gestattet wäre, einer nicht geeigneten Person die Ausstellung von Energieausweisen zu untersagen oder ihr etwa eine ergänzende Qualifizierungsmaßnahme aufzuerlegen. Die zuständige Behörde kann in derartigen Fällen ausschließlich mit der Verhängung eines Bußgeldes reagieren.

§ 21 EnEV differenziert für seinen auf bestehende Gebäude begrenzten Anwendungsbereich nicht zwischen der Berechtigung für verbrauchs- oder bedarfsbezogene Ausweise. Praktisch erstreckt er sich in erster Linie auf verbrauchsbezogene Ausweise, da der Energieausweis bei bestehenden Gebäuden nur dann (grundsätzlich) als bedarfsbezogener Ausweis auszuführen ist, wenn es sich um Wohngebäude mit weniger als 5 Wohnungen handelt (§ 17 Abs. 2 Satz 2 EnEV). Für alle übrigen Wohngebäude sowie generell für sämtliche Nichtwohngebäude bedarf es lediglich eines verbrauchsbezogenen Ausweises.

Die in § 21 EnEV aufgestellten Qualifikationsanforderungen für die Ausstellung von Energieausweisen für bestehende Gebäude lassen sich auf Grundlage der bis April 2014 maßgebenden

⁶⁸ Verordnung v. 24.07.2007 (BGBl. I S. 1519), zul. geändert durch Gesetz v. 04.07.2013 (BGBl. I S. 2497).

⁶⁹ Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung v. 18.11.2013 (BGBl. I S. 3951); siehe dazu die Dokumente des Bundesrats: BR-Drs. 113/2013 und 113/2013 (B).

⁷⁰ Einen detaillierten Blick über Einzelheiten, Hintergründe und Werdegang gibt Tuschinski, EnEV 2014: Was kommt wann? Schritt für Schritt zur Novelle der Energieeinsparverordnung (www.enev-online.de). Zur neuen EnEV jetzt auch Nusser, ZUR 2014, S. 67.

⁷¹ Vgl. Müller-Kulmann, in: Danner/Theobald, Energierecht, § 7 EnEG Rdnr. 1 ff.

⁷² Ungenau insoweit Söfker, in: Danner/Theobald, Energierecht, § 21 EnEV Rdnr. 19.

⁷³ Söfker, in: Danner/Theobald, Energierecht, § 21 EnEV Rdnr. 4 f.

Fassung der EnEV⁷⁴ sowie der insoweit nicht substantiell veränderten, seit Mai 2014 geltenden novellierten Fassung der EnEV⁷⁵ wie folgt zusammenfassen:

- Generell zur Ausstellung berechtigt sind Personen, die nach Landesrecht zur Ausstellung von bautechnischen Nachweisen des Wärmeschutzes oder der Energieeinsparung berechtigt sind (§ 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 EnEV). Praktisch sind das alle in die jeweiligen Kammerlisten eingetragenen Architekt/innen sowie die im Bauwesen tätigen Ingenieur/innen (siehe oben 2.1.4).
- Unter den zusätzlichen Voraussetzungen des § 21 Abs. 2 EnEV sind außerdem die in § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 genannten Gruppen zur Ausstellung berechtigt:
 - Nr. 1:
 - a) Personen mit einem berufsqualifizierenden Abschluss eines naturwissenschaftlichen oder technischen Studiengangs mit einem Ausbildungsschwerpunkt in einem der Gebiete Architektur, Hochbau, Bauingenieurwesen, Technische Gebäudeausrüstung, Physik, Bauphysik, Maschinenbau oder Elektrotechnik,
 - b) Personen mit einer anderen technischen oder naturwissenschaftlichen Fachrichtung mit einem Ausbildungsschwerpunkt auf einem der in Buchstabe a) genannten Gebiete,
 - Nr. 2: Personen mit einem Hochschulabschluss der Innenarchitektur,
 - nach näherer Maßgabe von Nr. 3: Personen, die über die für den Meisterstatus erforderliche Qualifikation in einem Bau-, Ausbau- oder anlagentechnischen Gewerbe oder für das Schornsteinfegerwesen verfügen,
 - Nr. 4: Staatlich anerkannte oder geprüfte Techniker, deren Ausbildungsschwerpunkt auch die Beurteilung der Gebäudehülle, die Beurteilung von Heizungs- und Warmwasserbereitungsanlagen oder die Beurteilung von Lüftungs- und Klimaanlage umfasst.
- Gemäß § 21 Abs. 2 EnEV muss für die Berechtigung der in Absatz 1 Nr. 1 bis 4 genannten Personengruppen zusätzlich (alternativ) eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:
 - gemäß Nr. 1 ein Ausbildungsschwerpunkt im Bereich des energiesparenden Bauens oder nach einem Studium ohne einen solchen Schwerpunkt eine mindestens zweijährige Berufserfahrung in wesentlichen bau- oder anlagentechnischen Tätigkeitsbereichen des Hochbaus, [oder]
 - nach näherer Maßgabe der Nr. 2: eine erfolgreiche Fortbildung im Bereich des energiesparenden Bauens – hierzu beschreibt Anlage 11 der EnEV ein detailliertes Anforderungsprofil -, [oder]
 - gemäß Nr. 3 eine öffentliche Bestellung als vereidigter Sachverständiger für ein Sachgebiet im Bereich des energiesparenden Bauens oder in wesentlichen bau- oder anlagentechnischen Tätigkeitsbereichen des Hochbaus.

⁷⁴ Verordnung v. 24.07.2007 (BGBl. I S. 1519), zul. geändert durch Gesetz v. 04.07.2013 (BGBl. I S. 2497).

⁷⁵ Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung v. 18.11.2013 (BGBl. I S. 3951).

Hervorzuheben ist im Kontext von § 21 Abs. 2 EnEV insbesondere, dass für sämtliche von § 21 Abs. 1 Nr. 1 a) EnEV erfassten Hochschulabsolventen – auch solchen der Physik, des Maschinenbaus oder der Elektrotechnik eine zweijährige Berufserfahrung „in wesentlichen bau- und anlagentechnischen Bereichen des Hochbaus“ für ausreichend erachtet wird - ungeachtet dessen, ob darin Erfahrungen im Hinblick auf energetische Gebäudekunde gesammelt werden konnten. Eine zusätzliche Fortbildung nach Maßgabe von Anlage 11 der EnEV, die sich unter anderem auf Kenntnisse zur Berechnung des Energiebedarfs auf Grundlage der anzuwendenden DIN-Normen erstrecken würde, wird demnach weder für Architekt/innen und Ingenieur/innen noch für Physiker/innen, Maschinenbauer/innen oder Elektrotechniker/innen gefordert.

In der Konsequenz lässt sich damit für die hier betrachtete Frage nach der Bedeutung der EnEV für die energiebezogenen Qualifikationsanforderungen an Architekt/innen und Bauingenieur/innen zusammenfassen:

Die EnEV verzichtet – ebenso wie die Bauordnungen der Länder – darauf, an Architekt/innen und bauvorlageberechtigte Ingenieur/innen spezifische Qualifikationsanforderungen im Hinblick auf Wärmeschutz und Energietechnik der Gebäude aufzustellen. Architekt/innen und Ingenieur/innen können ungeachtet möglicherweise fehlender oder unzulänglicher fachlicher Eignung Energieausweise für bestehende Gebäude ausstellen. Das gleiche gilt auf Grund Bauordnungsrechts auch für die Ausstellung wärmeschutztechnischer Nachweise sowie für (bedarfsbezogene) Energieausweise für neue Gebäude.

Noch wesentlich niedriger sind allerdings die Anforderungen für die übrigen als ausstellungsberechtigt eingestuften Personen, insbesondere für die Angehörigen der in § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 EnEV genannten Berufsgruppen. Diese müssen zwar nach Maßgabe von Anlage 11 erfolgreich an Fortbildungsmaßnahmen teilgenommen haben. Anlage 11 stellt aber keine quantifizierenden Anforderungen dazu auf. Die Fortbildungsmaßnahmen unterliegen nach dem Konzept des § 21 EnEV aber keiner Qualitätskontrolle, und es gibt für die Aufnahme der Tätigkeit auch in diesen Fällen weder ein Anzeige- noch ein Genehmigungserfordernis. Zudem sind die zuständigen Behörden insoweit nicht mit Prüfungsbefugnissen ausgestattet.

Qualifikationsanforderungen der EnEV-Durchführungsregelungen

In den meisten Bundesländern wird darauf verzichtet, an den Nachweis zur Einhaltung der materiellen Anforderungen der EnEV eigenständige Qualifikationsanforderungen aufzustellen, die über die von der jeweiligen Bauordnung für den Wärmeschutznachweis vorgesehenen Qualifikationsanforderungen hinausgehen:

- In einigen Ländern ist das ausdrücklich in speziellen Durchführungsverordnungen zur EnEV (EnEV-DVO) geregelt. Die betreffenden Bestimmungen sehen vor, dass die Nachweise zur Erfüllung der Anforderungen aus der EnEV durch Entwurfsverfasser (Planverfasser) bzw. Bauvorlageberechtigte nach der jeweiligen Landesbauordnung oder durch Berechtigte nach § 21 Abs. 1 Nr. 1 EnEV zu erbringen sind. Das gilt für die folgenden Länder: Baden-Württemberg, Bayern⁷⁶, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Sachsen.⁷⁷
- In anderen Bundesländern folgt das gleiche Ergebnis daraus, dass schon auf den Erlass von Vorschriften über den Erfüllungsnachweis zu den materiellen EnEV-Anforderungen

⁷⁶ Gem. § 6 der Bayerischen DVO-EnEV können die Nachweise außerdem auch durch Energiesachverständige erbracht werden, die Bauvorlageberechtigten bleiben jedoch ebenfalls zur Ausstellung befugt. Praktisch wird der Kreis der Berechtigten (unter den gegebenen Voraussetzungen) lediglich für die Nichtarchitekten erweitert.

⁷⁷ Siehe zum Nachweis die Zusammenstellung der Durchführungsbestimmungen zur EnEV in Anhang A-3.

verzichtet wurde und daher die allgemeinen Regelungen der jeweiligen Bauordnung für die Bauvorlageberechtigung Anwendung finden. So liegt es in Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Von dem materiellrechtlichen Nachweis der EnEV-Erfüllung ist rechtstechnisch der gemäß § 16 Abs. 1 EnEV für neu zu errichtende Gebäude auszustellende (bedarfsbezogene) Energieausweis zu unterscheiden. Dieser kann in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen-Anhalt auch durch sonstige Berechtigte im Sinne von § 21 EnEV ausgestellt werden (also durch Personen ohne einen Bau- oder technikbezogenen Studienabschluss, die lediglich eine erfolgreiche Fortbildung nach Maßgabe von Anlage 11 der EnEV absolviert haben, vgl. § 21 Abs. 2 EnEV).

In den drei Bundesländern Berlin, Bremen und Nordrhein-Westfalen geht das Landesrecht für den EnEV-Erfüllungsnachweis einen anderen Weg. Hier sehen die Durchführungsverordnungen zur EnEV vor, dass die Nachweise zur Einhaltung der EnEV-Anforderungen durch besondere, nach Landesrecht *anerkannte Sachverständige* selbst geführt oder überprüft werden müssen. Im Einzelnen sind die Regelungen der drei Länder nicht ganz deckungsgleich:

- In Nordrhein-Westfalen hat die Bauherrin oder der Bauherr gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 DVO-EnEV für Neubau und Änderung von Gebäuden eine/n staatlich anerkannte/n Sachverständige/n für Schall- und Wärmeschutz zu beauftragen, die oder der die Nachweise des baulichen und energetischen Wärmeschutzes aufstellt oder prüft und bescheinigt, dass die Anforderungen an den Wärmeschutz erfüllt sind, wenn sie oder er nicht beabsichtigt, eine Prüfung dieser Nachweise durch die untere Bauaufsichtsbehörde zu beantragen. Die Anerkennung erfolgt nach Maßgabe der Verordnung über staatlich anerkannte Sachverständige nach der Landesbauordnung (SV-VO)⁷⁸. Diese sieht in ihrem § 20 vor, dass Sachverständige für Schall- und Wärmeschutz neben der allgemeinen Qualifikation aus dem Architektur- oder Bauingenieurwesen insbesondere eine dreijährige berufliche Praxis auf dem betreffenden Fachgebiet nachzuweisen und ein Fortbildungsseminar zu besuchen haben.
- Die DVO-EnEV des Landes Berlin spricht von „Prüfsachverständigen für energetische Gebäudeplanung“. Die Sachverständigen sind nicht selbst für die Erstellung der bautechnischen Unterlagen und Dokumente zum Wärmeschutz verantwortlich, sondern haben diese auf Vollständigkeit, Richtigkeit und korrekte Ausführung zu überprüfen (vgl. § 1 DVO-EnEV Bln). Es gilt sozusagen ein „Vier-Augen-Prinzip“. Die Sachverständigen dürfen an dem jeweiligen Bauvorhaben nicht selbst beteiligt sein. Die betreffende Regelung findet auf alle Bauten außer Wohngebäude mit weniger als drei Wohneinheiten Anwendung. Für die Anerkennung müssen neben der allgemeinen Qualifikation aus dem Architektur- oder Bauingenieurwesen insbesondere eine mindestens zweijährige berufliche Praxis auf dem Gebiet der energetischen Gebäudeplanung nachgewiesen und die Qualifikation durch ein Fachgutachten belegt werden (§ 6 DVO-EnEV Bln).
- Auch das Landesrecht Bremens spricht von „Sachverständigen für energetische Gebäudeplanung“ (§ 3 EnEV-DVO Bremen). Diese haben wie in Berlin die Rolle von Prüfsachverständigen inne, welche die Nachweise der an sich für die Erstellung der Unterlagen verantwortlichen „Sachkundigen“ lediglich prüfen. Nach § 6 Abs. 1 Nr. 4 der Durchführungsverordnung müssen sie sogar über eine mindestens fünfjährige Berufspraxis auf dem Gebiet des energetischen Bauens verfügen.

⁷⁸ VO v. 29.04.2000 (GV NRW 2000 S. 422), zuletzt geändert durch VO v. 17.11.2009 (GV NRW 2009 S. 713).

Qualifikationsanforderungen im Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)

Das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) gibt in seinem § 10 Abs. 3 in Verbindung mit seiner Anlage differenziert vor, auf welche Weise für die einzelnen Varianten der Pflicht- und Ersatzpflichterfüllung der Nachweis zu führen ist. Daraus ergeben sich mittelbar konkrete Qualifikationsanforderungen an die jeweiligen Aussteller. Der Qualifikationsbereich von Architekt/innen und Bauingenieur/innen ist hiervon nur im Falle der Ersatzpflicht „Maßnahmen zur Einsparung von Energie“ nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 EEWärmeG tangiert. Insoweit erklärt die Anlage zum EEWärmeG unter Nummer VII.5., dass der (bedarfsbezogene) Energieausweis nach § 18 EnEV zugleich Nachweis für die Pflichterfüllung aus dem EEWärmeG ist. Praktisch führt das dazu, dass die landesrechtlichen Bestimmungen zum Energieausweis bei Neubauten maßgeblich sind.⁷⁹ Demgegenüber eigenständige Qualifikationsanforderungen lassen sich dem EEWärmeG nicht entnehmen.

2.2 Berufliche Qualifikationsregelungen für Architekt/innen und im Bauwesen tätige Ingenieur/innen

2.2.1 Fortbildungsregelungen im Landes- und Kammerrecht

Die Fortbildungsregelungen in den einzelnen Bundesländern sind in den Details außerordentlich heterogen. Hintergrund dessen ist, dass sich die berufsrechtlichen Landesgesetze weitgehend darauf beschränken, die Errichtung von Kammern vorzusehen, die Eintragung in Zulassungslisten der Kammern zu regeln, die Organisationsstrukturen und die Befugnisse der Kammern zu bestimmen und allgemeine Grundsätze für die beruflichen Rechte und Pflichten aufzustellen.

Zu den allgemeinen berufsrechtlichen Pflichten gehört nach den Landesgesetzen *sämtlicher* Bundesländer⁸⁰ auch die Pflicht zur regelmäßigen Fortbildung. Die konkrete Reichweite und Ausgestaltung der Pflicht fällt jedoch nach allen einschlägigen Landesgesetzen in den Bereich der Kammerkompetenzen. Die Kammern füllen den ihnen insoweit zustehenden Regelungsspielraum in ihren Satzungen sehr unterschiedlich aus, so dass es auf der Ebene konkreter Verpflichtungen nur teilweise Übereinstimmungen gibt.

Zu unterscheiden von dieser Thematik ist die besonders gelagerte Frage, ob die Teilnahme an Fortbildungen während der für die Eintragung in die jeweiligen Listen geforderten (meist zweijährigen) Berufspraxis nachzuweisen ist. Entsprechendes ist für die Architekt/innen in den Ländern Hessen⁸¹, Mecklenburg-Vorpommern,⁸² Niedersachsen⁸³, Rheinland-Pfalz⁸⁴ und Sachsen-Anhalt⁸⁵ durch Gesetz oder Rechtsverordnung geregelt. Dabei geht es jedoch speziell um eine

⁷⁹ Vgl. Wustlich, in: Müller/Oschmann/Wustlich, EEWärmeG, § 7 Rdnr. 139.

⁸⁰ Auf einen Einzelnachweis wird hier verzichtet.

⁸¹ Vgl. § 4 der Hess. VO über die Berufspraxis zur Eintragung in ein Berufsverzeichnis der Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen v. 22.09.2008 (GVBl. Hes. S. 891 ff).

⁸² Vgl. § 5 Nr. 3 ArchtG M-V.

⁸³ Vgl. § 4 Abs. 4 NArchG.

⁸⁴ Vgl. § 6 Landesverordnung zur Durchführung des Architektengesetzes v. 09.02.2009 (GVBl. R-P S. GVBl. 2009 S. 91).

⁸⁵ Vgl. § 2 Abs. 1 der VO über die berufspraktische Tätigkeit der Architektinnen und Architekten v. 06.07.1999 (GVBl. LSA Nr. 24/1999)

begleitende Fortbildung als Voraussetzung zur Eintragung in die Kammerlisten, nicht um die spätere berufsbegleitende Fortbildung, um die es hier geht.

Auf der Ebene des Kammerrechts finden sich die Regelungen zur berufsbegleitenden Fortbildung teils innerhalb einer Berufsordnung, teils in speziellen Fortbildungsordnungen. Unabhängig von der gewählten Bezeichnung⁸⁶ stehen die betreffenden Vorschriften im Range von für die Mitglieder verbindlichen Satzungen.

In der Sache lassen sich die verschiedenen kammerrechtlichen Bestimmungen zur Fortbildung danach differenzieren, ob die allgemeine Fortbildungspflicht eine quantifizierende Konkretisierung erfährt oder nicht. Sofern eine Quantifizierung erfolgt, stellt sich die weitergehende Frage nach der Art des Nachweises und der Überprüfung.

Die Recherche dazu zeigt für den Bereich der *Architekt/innen* folgendes Bild:

- Auf eine näher quantifizierende Konkretisierung wird in den Regelungen der meisten Architektenkammern verzichtet. Dies betrifft die folgenden neun Bundesländer: Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen Anhalt.⁸⁷
- In den sieben Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen bestehen demgegenüber quantifizierte Fortbildungspflichten mit unterschiedlichen Dokumentations- und Nachweisregelungen:
 - Baden-Württemberg: Nach der Fort- und Weiterbildungsordnung der Architektenkammer BW von Dezember 2012⁸⁸ darf der Zeitaufwand für die Fort- und Weiterbildung im Jahresdurchschnitt 20 Stunden nicht unterschreiten (§ 1 Abs. 2). Die Teilnahme ist durch Bescheinigungen zu dokumentieren (§ 3). Die Architektenkammer zieht jährlich eine Stichprobe von 10 % aller Mitglieder; diese müssen eine Teilnahme von mindestens 8 Stunden nachweisen; im Falle eines Verstoßes kann die Nachholung gestattet werden (§ 4). Die Fort- und Weiterbildungsthemen können von den Verpflichteten entsprechend ihrer Fachrichtung und ihren beruflichen Aufgaben ausgewählt werden (§ 2).
 - Hessen: Die Fortbildungsordnung (Anlage 1 zur Hauptsatzung) der Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen vom 08.12. 2009⁸⁹ verlangt in ihrem § 2, dass die Mitglieder innerhalb eines vierjährigen Zeitraumes insgesamt 32 Fortbildungspunkte ansammeln müssen (gleichbedeutend mit 32 Fortbildungsstunden je 45 Minuten). Die Themen können gemäß § 3 der Regelung aus fünf Vertiefungsbereichen frei gewählt werden (unterschieden werden: Planung, Entwurf und Gestaltung / Konstruktionsplanung, Technik, Ausführung / Recht / Büromanagement / Sonstige fachbezogene Themenbereiche). Der Nachweis ist unaufgefordert spätestens ein halbes Jahr nach dem Ablauf des jeweiligen Verpflichtungszeitraumes zu erbringen (§ 1 Abs. 7). Eine Nachholung innerhalb eines Jahres ist möglich; nach Verstreichen der Frist gilt das Versäumnis als Verstoß gegen die Berufspflichten und kann dementsprechend durch das Berufsgeschicht der

⁸⁶ Meist wird der Begriff „Ordnung“ verwandt, zuweilen auch die Bezeichnung „Richtlinie“.

⁸⁷ Auf einen Einzelnachweis wird wegen der unübersichtlichen Menge an zu zitierenden Vorschriften verzichtet.

⁸⁸ Veröffentlicht im Merkblatt der ArchK BW M0335 v. 1. Juni 2013.

⁸⁹ Anlage 1 der Hauptsatzung (Hess. StAnz 2003 S. 374), zuletzt geändert durch Beschluss der Vertreterversammlung vom 23. Mai 2011 (StAnz 2011, S. 971).

Kammer geahndet werden (§ 6 i.V.m. § 18 des Hessischen Architekten- und Stadtplanergesetzes).

- Nordrhein-Westfalen: Die Fort- und Weiterbildungsordnung der Architektenkammer NRW⁹⁰ verpflichtet zu einer Fortbildung im Umfange von mindestens 8 Unterrichtsstunden pro Jahr (§ 5). Für die Themenwahl stellt Anlage 1 der Ordnung ein sehr breit gefächertes Themenspektrum zur Verfügung. Die Kontrolle erfolgt wie in Baden-Württemberg durch eine 10-prozentige Stichprobe pro Jahr, wobei die Kammer erforderlichenfalls eine Nachholung innerhalb eines halben Jahres verlangen kann (§ 7).
- Saarland: Die Fortbildungsordnung der Architektenkammer des Saarlandes⁹¹ sieht ähnlich der hessischen Ordnung ein Punktesystem vor. Hier müssen innerhalb eines Drei-Jahres-Zeitraumes insgesamt 24 Fortbildungspunkte (entsprechend 24 Unterrichtsstunden je 45 Minuten) angesammelt werden (§ 2 und 3). Die Themen müssen sich den folgenden Bereichen zuordnen lassen: Planung und Gestaltung, Technik und Ausführung, Bau- und Projektmanagement, Planungs- und Bauökonomie, Planungs- und Baurecht, Organisation und Büromanagement, Kommunikation (§ 4). Der Nachweis ist unaufgefordert jeweils bis zum 1. März des Folgejahres zu führen (§ 6), wobei die Möglichkeit der Nachholung innerhalb eines halben Jahres eingeräumt wird; bei Nichterfüllung wird dies als berufsrechtlich zu ahndender Pflichtverstoß behandelt (§ 7).
- Sachsen: Die im Januar 2015 in Kraft getretene neue Fortbildungsordnung der Architektenkammer Sachsen⁹² verlangt für einen Ein-Jahres-Zeitraum, Fortbildungsveranstaltungen im Umfang von 8 Unterrichtsstunden zu absolvieren (in der Summe einen vollen Jahrespunkt/Anrechnungsfaktor, der durch Teilnahme an einer ganztägigen oder zwei halbtägigen Veranstaltungen erworben werden kann, vgl. § 1 Abs. 4). Der Nachweis ist unaufgefordert jeweils bis zum 15. Februar des abgelaufenen Kalenderjahres zu erbringen (§ 2). Die Themengruppierung entspricht derjenigen von Hessen (§ 3). Die Pflichtverletzung kann berufsrechtlich geahndet werden (§ 6).
- Schleswig-Holstein: Die sowohl für Architekt/innen als auch für (beratende) Ingenieur/innen geltende Fortbildungsordnung der Architekten- und Ingenieurkammer Schleswig-Holstein⁹³ stellt eine Pflicht zur Teilnahme an Fortbildungen im Umfang von 12 Unterrichtsstunden à 45 Minuten pro Jahr auf (§ 5). Die Themen können nach Fachrichtung und den jeweiligen beruflichen Aufgaben grundsätzlich frei ausgewählt werden (§ 4). Die Pflichterfüllung wird durch eine „zufällige Stichprobe“ kontrolliert; die Kammer kann eine Nachholung innerhalb eines halben Jahres gestatten (§ 8).

⁹⁰ Ohne Fundstelle/Datum veröffentlicht unter http://www.aknw.de/fileadmin/user_upload/Ordnungen/aknw-fortweiterbildungsordnung_07-01-01.pdf (Download 10.03.2015).

⁹¹ Ohne Fundstelle/Datum veröffentlicht unter <http://www.aksaarland.de/sites/default/files/fortbildungsordnung-aks-2012.pdf> (Download 10.03.2015).

⁹² Fortbildungsordnung der Architektenkammer Sachsen v. 21.11.2014; veröffentlicht unter https://www.aksachsen.org/fileadmin/Image_Archive/Satzung_Ordnungen_HOAI/2015/150112_Fortbildungsordnung_aktuell.pdf (Download 10.03.2015).

⁹³ Ohne Fundstelle/Datum veröffentlicht unter <http://www.aik-sh.de/kammermitglieder/fortbildung/fortbildungsordnung/> (Download 10.03.2015).

- Thüringen: Die Satzung der Architektenkammer Thüringen zur Fortbildung ihrer Mitglieder (Fortbildungssatzung) vom 27.11.2009⁹⁴ enthält hinsichtlich des Umfangs der Fortbildungspflicht keine eindeutige Regelung. Laut § 5 Abs. 3 Satz 2 der Ordnung stellt die Architektenkammer eine Fortbildungsbescheinigung aus, „wenn die Teilnahme an mindestens zehn Fortbildungsstunden im Kalenderjahr durch entsprechende Belege nachgewiesen“ wird. Damit soll vermutlich eine entsprechende Mindestverpflichtung ausgesprochen werden, wenngleich es der Wortlaut nicht zweifelsfrei zum Ausdruck bringt. Die möglichen Themen entsprechen denen der Regelung für Hessen (§ 2). Versäumnisse werden als Verstöße gegen die Berufspflicht zur Fortbildung eingestuft und können berufsgerichtlich geahndet werden (§ 6).

In welchem Umfang es in der Praxis zu Pflichtverstößen oder deren berufsrechtlicher Ahndung kommt, muss hier offen bleiben. Vereinzelt Gerichtsurteile weisen darauf hin, dass den Fortbildungspflichten zumindest in denjenigen Bundesländern eine gewisse praktische Bedeutung zukommt, in denen die Pflichten auf eine quantifizierte Grundlage gestellt worden sind und auf ihre Einhaltung geprüft werden.⁹⁵ Wichtiger als die gerichtliche Austragung von einzelnen Streitfällen ist allerdings die von den Vorschriften ausgehende präventive Wirkung. Die Mehrzahl der Länder verfügt bei den Architekt/innen jedoch nicht über quantitativ messbare und damit „handfest“ überprüfbare Fortbildungspflichten. Es ist anzunehmen, dass die an sich auch dort bestehende Verpflichtung zur regelmäßigen Fortbildung erheblich weniger ernst genommen wird.

Die Zusammenschau der verschiedenen Architektenkammerregelungen lässt darüber hinaus erkennen, dass keine der Landessatzungen eine speziell auf Anforderungen der energetischen Gebäudeplanung oder Gebäudesanierung gerichtete Fortbildungspflicht kennt. Sämtliche Regelungen sind davon geprägt, den Architekt/innen eine relativ breite Auswahl hinsichtlich der Fortbildungsthemen zu überlassen. Ungeachtet dessen kann zwar davon ausgegangen werden, dass Fragestellungen mit Bezug zur energetischen Planung und Gebäudesanierung in den letzten Jahren eine zunehmend große Rolle in Fortbildungsveranstaltungen für Architekt/innen erlangt haben. Allein ein Blick auf die betreffenden Internetportale lässt dies deutlich werden.⁹⁶ Es ist aber gleichwohl anzunehmen, dass diese Veranstaltungen nur einen Teil derjenigen Architekt/innen erreichen, für die es an sich wichtig wäre - nämlich diejenigen, die sich aus eigenem Antrieb den betreffenden Themen zuwenden.

Zudem kann die These gewagt werden, dass selbst die anspruchsvolleren Regelungen mit quantifizierten Verpflichtungen von ihrem Umfang her nicht ausreichen, um die enormen Kenntnisdefizite von Architekt/innen auszugleichen, die von sich aus kein persönliches Interesse an der Befassung mit Energiefragen entwickeln.

Die kammerrechtlichen Bestimmungen für Beratende Ingenieur/innen liegen auf einer vergleichbaren Linie. Das quantitative Anforderungsniveau für regelmäßige Fortbildungen liegt mit gewissen Abweichungen in einer ähnlichen Höhe wie bei den Architekt/innen.⁹⁷ Eine ge-

⁹⁴ Fortbildungssatzung v. 27.11.2009 veröffentlicht unter http://www.architekten-thueringen.de/getmedia.php/_media/akt/201009/1284235863-orig.pdf (Download 10.03.2015).

⁹⁵ Vgl. Hess. VGH, Beschluss v. 17. März 2010, Az. 7 A 1323/09.Z (Download 01.03.2014 unter <http://openjur.de/u/305539.html>); OVG NRW, Urt. v. 26.04.2012, Az. 6s A 689/10.S (Download am 01.03.2014 von <http://openjur.de/u/598765.html>).

⁹⁶ Siehe nur unter: www.architekten-fortbildung.de; www.architektenweiterbildung.de.

⁹⁷ Niedriger liegt es z.B. in NRW (§ 2 der Fort- und Weiterbildungsordnung der IngK-Bau NRW vom 26.10.2007: 8 Unterrichtsstunden/Jahr; siehe unter <http://www.ikbaunrw.de/uploads/media/2007-10-26FuWOIK-BauNRW->

wisse Besonderheit ergibt sich lediglich insoweit, als die unter den Beratenden Ingenieur/innen stärker verbreitete Spezialisierung auf bestimmte Fachgebiete (wie z.B. Schall- und Wärmeschutz oder Brandschutz) mitunter zur der Forderung führt, dass die Fortbildung in gewissem Umfang auf das jeweilige Spezialgebiet hin ausgerichtet zu sein hat.⁹⁸ Für die spezielle Fachrichtung Gebäude-/Versorgungstechnik gibt es demgegenüber in den Kammersatzungen regelmäßig keine besonderen Fortbildungsanforderungen. Absolventen dieser Studienrichtungen werden ggf. zu den im Bauwesen tätigen bzw. bauvorlageberechtigten Ingenieur/innen gezählt und haben an den für diese geltenden Bestimmungen teil, erfahren aber regelungssystematisch keine eigenständige Behandlung.

2.2.2 Fachliche Spezialisierungen für Gebäudeenergie

Durch besondere Bezeichnungen hervorgehobene fachliche Spezialisierungen sind im Bereich der Architektur sowohl in den Landesgesetzen als auch in den kammerrechtlichen Regelungen traditionell unüblich. Größere Verbreitung haben sie bei den Beratenden Ingenieur/innen – wobei insofern zu betonen ist, dass Architekt/innen in der Regel auch Ingenieur/innen sind und ihnen der Weg zur Spezialisierung daher auch innerhalb des Ingenieurbereichs offen steht.

In den Regelungen der (reinen) Architektenkammern ist die Erlangung eines nach außen dokumentierten Titels für besondere fachliche Spezialisierungen in der Regel nicht vorgesehen. Sehr interessant wirkt demgegenüber der hiervon abweichende Weg der baden-württembergischen Architektenkammer. Diese sieht in § 2 ihrer Hauptsatzung seit Anfang 2012 die Möglichkeit vor, „Fachlisten“ für Bereiche mit besonderen Qualifikationsanforderungen einzurichten. Auf dieser Grundlage hat der Landesvorstand der Architektenkammer BW mit Beschluss vom 27.03.2012 eine Fachlistensatzung⁹⁹ erlassen und in der Folge vier Fachlisten eingerichtet. Zu diesen gehört auch eine „Fachliste Energieeffizienz“ mit eigener Geschäftsordnung¹⁰⁰. Dort ist geregelt, dass in die Fachliste eingetragen werden kann, wer vertiefte Kenntnisse auf einem der drei Gebiete „Energieberatung“, „Planung und Baubegleitung hochenergieeffizienter Gebäude“ oder „Energieoptimiertes Denkmal“ verfügt, wobei im Einzelnen differenzierte Nachweise gefordert werden. Die Eintragung erfolgt mit Wirkung für fünf Jahre und kann verlängert werden.

Bei den Beratenden Ingenieur/innen des Bauwesens ist die fachliche Spezialisierung stärker verbreitet. Hintergrund dessen ist die Forderung der Landesbauordnungen nach spezifischen bautechnischen Nachweisen, die bei komplexeren Bauvorhaben nur durch spezialisierte Fach-

Ausfertigung_01.pdf / Download 10.,03.1015) und in Thüringen (§ 2 der Fort- und Weiterbildungsordnung der IngK Thüringen vom 20.11.2008: 8 Unterrichtsstunden/Jahr; siehe unter <http://www.ingenieure-thueringen.de/files/gesetz/Fort-u-Weiterbildungsord.pdf>; Download 10.03.2015). Gleich hoch liegt es z.B. in Hessen (§ 2 der Fortbildungsrichtlinie der IngK Hessen: Bei Bauvorlageberechtigten 32 Unterrichtsstunden in 2 Jahren; siehe unter <http://www.ingkh.de/fileadmin/daten/ingkh/pdf/fortbildung/fortbildungsrichtlinie.pdf>; Download 10.03.2015).

⁹⁸ Vgl. z.B. § 2 der Fort- und Weiterbildungsordnung der IngK-Bau NRW (4 von 8 Unterrichtsstunden/Jahr bezogen auf das Fachgebiet) sowie § 2 der Fortbildungsrichtlinie der IngK Hessen: 8 Unterrichtsstunden je Fachgebiet in 2 Jahren).

⁹⁹ Veröffentlicht ohne Fundstelle unter http://www.akbw.de/fileadmin/download/dokumenten_datenbank/AKBW_Merkblaetter/Architektenrecht_Berufsrecht/Fachlistensatzung.pdf (Download 10.03.2015).

¹⁰⁰ Veröffentlicht ohne Fundstelle unter http://www.akbw.de/fileadmin/download/dokumenten_datenbank/AKBW_Merkblaetter/Architektenrecht_Berufsrecht/Geschaeftsordnung_Fachliste-Energieeffizienz.pdf (Download 10.03.2015).

kräfte erbracht werden können. So hat sich unter den Bauingenieur/innen ein Spezialisierungswesen entwickelt, welches weitgehend an den verschiedenen Arten von bautechnischen Nachweisen der Bauordnungen orientiert ist. Üblich sind daher fachliche Spezialisierungen wie „Schall- und Wärmeschutz“, „Brandschutz“, „Baustatik“ und ähnliche. Entsprechendes sieht z.B. die die nordrhein-westfälische Verordnung über staatlich anerkannte Sachverständige nach der Landesbauordnung (SV-VO)¹⁰¹, die in ihrem § 1 zwischen vier fachlichen Bereichen unterscheidet: „1. Standsicherheit in den Fachrichtungen Massivbau, Metallbau und Holzbau, 2. baulicher Brandschutz, 3. Erd- und Grundbau, 4. Schall- und Wärmeschutz“. Eine Besonderheit dieser Verordnung liegt darin, dass der betreffende Status sowohl durch die Ingenieurkammer als auch durch die Architektenkammer verliehen werden kann (vgl. § 2 der Verordnung). Der Sache nach ist die Erlangung entsprechender Fachtitel für Architekt/innen aber auch sonst nicht ungewöhnlich, da die Architekt/innen – wie bereits erwähnt – im Regelfall selbst Ingenieur/innen sind und sich die gleichzeitige Mitgliedschaft in der Architekten- und in der Ingenieurkammer (für Beratende Ingenieur/innen) ohnehin nicht ausschließt.

Einen anderen, stärker ausdifferenzierenden, aber auch nicht mit dem herausgehobenen Status von anerkannten Sachverständigen verbundenen Spezialisierungsweg gehen beispielsweise die insoweit kooperierenden Ingenieurkammern der Südwest-Länder Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, die dabei sind, gemeinsame Fachlisten mit verschiedenen Spezialisierungen aufzubauen. Den Anfang machen die vier Fachlisten für die Bezeichnungen: „Fachingenieur für Bauphysik“, „Fachingenieur für Energieberatung“, „Fachingenieur für Verkehrsplanung“ und „Fachingenieur für Bauen im Bestand“.¹⁰²

Wichtige Anreize zur Spezialisierung auf dem Gebiet des energetischen Bauens und Sanieren ergeben sich durch die im Bereich der öffentlichen Förderung für energetische Verbesserungen im Gebäudebereich aufgestellten Listen für die Berechtigung zur Vornahme von Vor-Ort-Beratungen des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)¹⁰³ und die einschlägige Energie-Expertenliste der Deutschen Energie-Agentur (dena)¹⁰⁴.

In den medizinischen und rechtlichen Berufen haben fachliche Spezialisierungen eine wesentlich größere Bedeutung als unter den Architekt/innen, wobei sich der ärztliche Bereich insoweit noch einmal deutlich von dem anwaltlichen Berufsfeld abhebt:

- Im anwaltlichen Bereich haben sich fachliche Spezialisierungen erst in den letzten zwei Jahrzehnten verbreitet. Den wesentlichen Impuls hierzu gab die 1994 erfolgte Einführung von § 43c in die Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO)¹⁰⁵. Danach kann Rechtsanwälten, die besondere Kenntnisse und Erfahrungen in einem Rechtsgebiet erworben haben, die Befugnis verliehen werden, eine Fachanwaltsbezeichnung zu führen. Nach der heute geltenden Fassung von § 43c BRAO¹⁰⁶ kann der Fachanwaltsstatus durch die

¹⁰¹ Sachverständigenordnung der Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen (SVO IK-Bau NRW) v. 29.04.2000 (GV NRW S. 422), zuletzt geändert durch VO v. 17.11.2009 (GV. NRW. S. 713).

¹⁰² Ingenieurkammern in Südwestdeutschland (Südwestkammern) Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland: Südwestfachlisten-online (http://www.ingenieure.de/fachlisten_infos.asp, Zugriff am 10.03.2015).

¹⁰³ BMWi, Richtlinie über die Förderung der Energieberatung in Wohngebäuden vor Ort – Vor-Ort-Beratung – vom 29.10.2014, BAnz AT 12.11.2014 B2 (dort Anlage 2).

¹⁰⁴ Dena, Energieeffizienz-Expertenliste für Förderprogramme des Bundes, Regelheft v. 07.01.2013 (Download unter <https://www.energie-effizienz-experten.de>, 10.03.2015).

¹⁰⁵ Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) vom 01.08.1959 (BGBl. I S. 565) in der durch Gesetz vom 02.09.1994 geänderten Fassung (BGBl. I S. 2278).

¹⁰⁶ Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) vom 01.08.1959 (BGBl. I S. 565), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.08.2013 (BGBl. I S. 3533).

zuständige Anwaltskammer des jeweiligen Landes für die Gebiete Verwaltungsrecht, Steuerrecht, Arbeitsrecht und Sozialrecht verliehen werden, außerdem für weitere durch Satzung der Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK)¹⁰⁷ festgelegte Fachgebiete. Mittlerweile gibt es den Status für insgesamt 20 Rechtsgebiete. Zum Stand Anfang 2012 führten ca. 23 % der Rechtsanwälte einen Fachanwaltstitel, wobei zu berücksichtigen ist, dass bis zu drei Fachanwaltstitel nebeneinander geführt werden dürfen.¹⁰⁸ Die Führung von Fachanwaltstiteln ist nicht Voraussetzung für die Übernahme von Mandaten in den betreffenden Fachgebieten. Die Verbreitung der Fachanwaltstitel erklärt sich daraus, dass in vielen rechtlichen Fachgebieten spezielle Qualifikationen für erforderlich gehalten und der Fachtitel deshalb als Marktvorteil im Wettbewerb um Mandate angesehen wird.

- Anders als im anwaltlichen Bereich ist der Fachstatus im ärztlichen Berufsfeld keine lediglich wählbare Option, sondern seit 1993 notwendige Voraussetzung für die Zulassung als Vertragsarzt/-ärztin der gesetzlichen Krankenversicherung.¹⁰⁹ Auch niedergelassene Ärzte / Ärztinnen für Allgemeinmedizin haben daher üblicherweise einen Facharztstatus (für Allgemeinmedizin). Die zuvor mögliche Niederlassung als „Praktischer Arzt / praktische Ärztin“ ohne Fachtitel ist seitdem praktisch nicht mehr möglich, da die betreffenden Ärzte / Ärztinnen jedenfalls für gesetzlich Versicherte keine Leistungen mehr abrechnen könnten. In der generellen Forderung nach fachärztlicher Spezialisierung soll der Anspruch der Patienten auf eine ärztliche Versorgung nach dem anerkannten Standard der wissenschaftlichen Medizin zum Ausdruck kommen.¹¹⁰

Die Ausgangsbedingungen für die mit Energie im Zusammenhang stehenden Aufgaben des Berufsfelds Architektur/gebäudebezogenes Ingenieurwesen einerseits und der Tätigkeiten von Anwälten und Ärzten andererseits unterscheiden sich grundlegend.

Besonders groß ist der Kontrast zum ärztlichen Tätigkeitsfeld, welches auf Grund der kassenrechtlichen Bedingungen praktisch auf eine flächendeckende Pflicht-Spezialisierung aller Ärzte und Ärztinnen hinausläuft, bei der den jeweils nicht einschlägig spezialisierten Ärzten die Tätigkeit in anderen Spezialisierungsfeldern entzogen ist. Vergleichbares ist im hier betrachteten Berufsfeld nicht denkbar, weil der Anteil an sich einer Spezialisierungssparte entziehenden Aufgaben zu groß ist (insbesondere bei den kleineren Bauvorhaben). Es würde der Interessenlage eines sehr großen Anteils der praktizierenden Architekt/innen und auch der Bauherren – letzterer aus Kostengründen – derart widersprechen, dass eine Durchsetzung praktisch nicht möglich erscheint. Zu bedenken ist insofern auch, dass das Spezialisierungswesen im ärztlichen Berufsfeld nicht auf Rechtsvorschriften beruht, sondern auf den Bedingungen der gesetzlichen Krankenkassen und damit letztlich auf deren nachfrageseitiger Marktmacht. Vergleichbares gibt es im hier betrachteten beruflichen Tätigkeitsfeld nicht.

Im Vergleich zum anwaltlichen Tätigkeitsbereich zeigt sich eine gewisse Parallele. Hier wie dort gibt es einen erkennbaren Bedarf an fachlichen Spezialisierungen, der sich auf einzelne Teilgebiete des Berufsfeldes erstreckt, aber nicht das gesamte Berufsfeld prägt und deshalb - jedenfalls bislang - keine Tendenz zu einer Art Regelspezialisierung in sich trägt. Im anwaltlichen Bereich lassen sich die Spezialisierungsfelder allerdings tendenziell besser abgrenzen, weil es dort typischerweise um die Übernahme von Mandaten bestimmter Fachgerichte (z.B. Sozial-

¹⁰⁷ www.brak.de.

¹⁰⁸ BRAK-Mitteilungen 3/2012, S. 119.

¹⁰⁹ Vgl. § 3 der Zulassungsordnung für Vertragsärzte (Ärzte-ZV) v. 28.05.1957 (veröff. in der bereinigten Fassung BGBl. III Gliederungsnummer 8230-25), zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.02.2013 (BGBl. I S. 277).

¹¹⁰ Vgl. Schulenburg, Rheinisches Ärzteblatt 4/2008, S. 13.

gerichte, Strafgerichte, Finanzgerichte) oder gut eingrenzbarer einzelner Rechtsgebiete (z.B. Ausländerrecht, Versicherungsrecht, Straßenverkehrsrecht) geht. Bei energetischen Themen der Gebäudeplanung ist das nur zum Teil der Fall, weil diese sehr häufig als Bestandteil komplexerer Aufgaben auftreten (z.B. bei Neubauvorhaben oder Gebäudemodernisierungen). Im Rahmen sehr vieler Bauvorhaben fallen energiebezogene Aufgabenstellungen meist eher „mit“ an, als dass es allein um energetische Fragen ginge, so dass sich eine Beauftragung von Spezialisten anböte. Deshalb stellt sich die Ausgangssituation für die Herausbildung einer Spezialisierungstendenz im Hinblick auf energiebezogene Aspekte des Bauens im Vergleich zum anwaltlichen Tätigkeitsfeld als weniger günstig dar.

Im Gebäudebereich wird der Bedarf an fachlicher Spezialisierung wesentlich durch die bauordnungsrechtlichen Anforderungen zur Vorlage von bautechnischen Nachweisen beeinflusst. Mit Blick auf die unterschiedlichen bautechnischen Nachweise ist ein von der ingenieurtechnischen Seite geprägtes Spezialisierungswesen bereits etabliert, zu dem auch das Fachgebiet „Schall- und Wärmeschutz“ gehört. Da speziell der Wärmeschutznachweis nach den Landesbauordnungen jedoch üblicherweise *nicht* mit über die allgemeine Bauvorlageberechtigung hinausgehenden Qualifikationsanforderungen verbunden ist, ist die rechtliche und daher auch die praktische Relevanz der Spezialisierung auf dieses besondere Fachgebiet weniger groß als im Bereich der Statik oder des Brandschutzes.

Wo – wie es bei komplexeren Bauvorhaben bestimmter Art typisch ist – spezielle Architekten- oder Ingenieurleistungen benötigt werden, besteht im Übrigen auch ohne Ausweisung durch besondere Titel die Möglichkeit, geeignete Spezialist/innen zu engagieren und/oder zusätzlich heranzuziehen. Hiervon abgesehen richtet sich der Markt bei den Architekturaufgaben eher auf Spezialisierungen im Hinblick auf die Art des Gebäudes (z.B. Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, Wohnungsbau) oder auf einzelne Bauphasen (z.B. Planung, Bauleitung). Die Qualifizierung im Hinblick auf energetische Fragestellungen liegt quer zu einer derartigen Sparten- oder Phaseneinteilung.

Energetische Aufgaben im Rahmen des Planens, Bauens und Sanierens von Gebäuden ausschließlich Spezialisten zu überantworten (vergleichbar mit der fachärztlichen Spezialisierung), kann nach alledem keine realistische Option sein, um das Qualifikationsproblem der Architekt/innen anzugehen. Die historisch gewachsenen Ausgangsbedingungen im Berufsfeld der Architektur geben eine Entwicklung in diese Richtung nicht her. Um den gesamten Markt zu erreichen, muss vielmehr sichergestellt werden, dass energetische Fragen und Aufgaben zum selbstverständlichen Teil Profil des Tätigkeitsprofils *aller* Architekt/innen werden. Die Heraushebung der energiebezogenen Qualifikation unter einem besonderen Titel kann sinnvoll sein, wo es um Aufträge geht, bei denen die energetischen Aufgaben im Vordergrund stehen, wie es insbesondere bei energetischen Sanierungen durchaus auch häufig der Fall ist. Sehr oft treten energiebezogene Fragen bzw. Aufgaben jedoch lediglich als Bestandteile von kleineren Bau- und Sanierungsvorhaben auf, bei denen eine Aufspaltung des Planungsauftrages nach einzelnen Fachgebieten der Architektur schwierig ist und/oder den planerischen und koordinatorischen Aufwand in die Höhe treiben würde.

Eine rechtliche Verpflichtung dahin, mit energiebezogenen Aufgaben ausschließlich bestimmte Spezialist/innen zu betrauen, erscheint deshalb unrealistisch. Um die aus einer Spezialisierungsforderung resultierenden Belastungen in vertretbarem Rahmen zu halten, dürften für kleinere Bauvorhaben im Ein- und Zweifamilienhausbereich Ausnahmen erforderlich sein. Gerade hier ist eine gute energiebezogene Qualifikation aber besonders wichtig, weil Ein- und Zweifami-

liehshäuser weit überproportional hohe Treibhausgasemissionen verursachen.¹¹¹ Die Weiterqualifikation der Vielzahl nicht spezialisierter Architekt/innen hat für die Überwindung des verbreiteten Qualifikationsdefizits eine größere Bedeutung als die Spezialisierung auf dem Gebiet des energetischen Bauens.

2.3 Zwischenergebnis

2.3.1 Zusammenfassung der Analyse

Die Erkenntnisse der Analyse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Qualifikationsanforderungen für Architekt/innen und Ingenieur/innen werden praktisch weitgehend durch die Inhalte derjenigen Hochschulstudiengänge determiniert, die mit den Titeln „Architekt/in“ oder „Bauingenieur/in“ abschließen. Die Landesbauordnungen und die energiefachrechtlichen Vorschriften lassen für die Erfüllung der auf Gebäudeenergie bezogenen Aufgaben die Eintragung als Architekt/in bzw. (Beratende/r) Ingenieur/in in die Listen der betreffenden Kammern ausreichen. Zentrale Voraussetzung der Listeneintragung ist nach dem Berufsrecht der Länder bzw. der Kammern der Abschluss eines einschlägigen, entsprechend bezeichneten Studiums. Hinzu tritt meist nur noch die Forderung nach einer zweijährigen Berufspraxis, gelegentlich außerdem noch die Forderung nach einer begleitenden berufsvorbereitenden Fortbildung (ohne Spezifikation im Hinblick auf Energieaspekte). Die inhaltliche Ausprägung der Basisqualifikation wird somit praktisch vollständig den Hochschulen überlassen, das Berufsrecht verlässt sich insoweit auf die Hochschulen, ohne selbst spezifische Anforderungen an die Studiengänge zu formulieren.
- In allen Bundesländern stellt das Berufsrecht der Länder für die Architekt/innen eine grundsätzliche Pflicht zur regelmäßigen Fortbildung auf. Die meisten Kammern belassen es bei dieser Grundsatzpflicht, ohne sie zu quantifizieren oder konkrete Überprüfungen vorzusehen. In sieben Bundesländern gehen die Kammervorschriften weiter, indem sie eine Fortbildungspflicht von absolut oder durchschnittlich bis zu 8 Stunden pro Jahr (in einem Falle – Thüringen – 10 Stunden pro Jahr, in NRW mit 20 Sollstunden, von denen aber nur 8 bei Nichteinhaltung sanktionierbar sind) vorsehen. Stets gibt es Nachholungsmöglichkeiten. Grundlage ist in einigen Fällen ein Punktesystem. Die Kontrolle erfolgt entweder über Stichproben oder über eine Pflicht zur regelmäßigen Vorlage der Belege. Energiebezogene Inhalte gehören dabei stets zum Spektrum der wählbaren Fortbildungen, in keinem Falle gibt es jedoch eine Pflicht speziell zum Besuch von energiebezogenen Veranstaltungen.
- Bei den Beratenden Ingenieur/innen ist die Konkretisierung der Fortbildungspflichten weiter verbreitet als bei den Architekt/innen. Hier steht sie in einem Zusammenhang mit den Anforderungen des Landesbaurechts für bautechnische Nachweise. Insofern werden typischerweise aufgabenspezifische Fortbildungen gefordert, z.B. für Ingenieur/innen als Aussteller von bautechnischen Nachweisen hinsichtlich für den Schall- und Wärmeschutz einschlägigen Fortbildungen. Zu beachten ist aber, dass bautechnische Nachweise für Schall- und Wärmeschutz nach den Landesbauordnungen auch ohne be-

¹¹¹ Vgl. Dena, Gebäudereport 2012, S. 22 und 26.

sondere Befähigung auf diesem Gebiet ausgestellt werden dürfen (z.B. von nicht spezialisierten Architekt/innen).

- Das Landesbauordnungsrecht beeinflusst die Qualifikation von Architekt/innen und Ingenieur/innen durch seine Anforderungen an die Unterzeichnung von Bauvorlagen (Bauvorlagenberechtigung) und an die Unterzeichnung von bautechnischen Nachweisen, zu denen auch ein Wärmeschutznachweis gehört. Wie eben bereits angedeutet, gehen die Landesbauordnungen in beiden Fällen insofern jedoch nicht über die Forderung nach Eintragung in eine Architektenliste oder eine einschlägige Ingenieurliste hinaus. Zudem wird die Richtigkeit des Wärmeschutznachweises in den meisten Bundesländern nur noch in wenigen Sonderfällen behördlich oder durch Prüfingenieur/innen kontrolliert.
- Das Energiefachrecht stellt für Architekt/innen und im Bauwesen tätige Ingenieur/innen keine weitergehenden Qualifikationsanforderungen auf. Im Hinblick auf die Vorschriften der EnEV zur Energieeffizienz von Gebäuden überlässt die EnEV den Ländern zu regeln, auf welche Weise die Einhaltung kontrolliert wird. Sie enthält nur Regelungen über die Berechtigung zur Ausstellung von Energieausweisen für bestehende Gebäude. Eingetragene Architekt/innen und im Bauwesen tätige Beratende Ingenieur/innen sind dazu ohne weitere Einschränkungen stets befugt. Die meisten dazu ergangenen Landesvorschriften (EnEV-DVO) verweisen insoweit wiederum nur auf die allgemeine Bauvorlageberechtigung oder verzichten auf eigenständige Regelungen. Nur in drei Bundesländern (Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen) ist eine Prüfung bzw. Gegenkontrolle durch energetische Sachverständige gefordert.
- Fachliche Spezialisierungen sind für die Beratenden Ingenieur/innen verbreitet, soweit es um die Berechtigung zur Ausstellung von bautechnischen Nachweisen geht. Auf energetische Aspekte des Bauens bezogene Fachtitel für Architekt/innen gibt es nur im Land Baden-Württemberg (seit 2012).

2.3.2 Zwischenfazit

Der gegenwärtige Rechtsrahmen für die energiebezogene Qualifikation namentlich der Architekt/innen ist offenkundig unzulänglich. Von einer passablen Grundqualifikation hinsichtlich der energetischen Seite des Bauens (beachte: nicht einer insoweit spezialisierten Qualifikation) kann nur ausgegangen werden, soweit das jeweilige Studium entsprechende Kompetenzen vermittelt hat. Für einen großen Teil der Studienabschlüsse wird das jedenfalls inzwischen angenommen werden können, für einen - allerdings nicht bezifferbaren - relevanten Anteil jedoch nicht.

Das Problem verschärft sich weiter dadurch, dass die fachlichen Erkenntnisse und die technischen Lösungen einem raschen fortlaufenden Wandel unterlegen sind, so dass spezifische Fortbildungsmaßnahmen nötig sind, um die Qualifikation stetig auf dem Stand der Entwicklung zu halten. Sofern nicht gut vorgebildete Architekt/innen selten oder (noch) nie mit praktischen Aufgaben der energetischen Planung oder Sanierung zu tun haben sollten, kann von einem nicht unerheblichen Qualifikationsdefizit ausgegangen werden.

Da energetische Fragestellungen heute und in absehbarer Zukunft nahezu bei allen Gebäudeplanungen, insbesondere bei (vermeintlich einfachen) Instandsetzungen und Modernisierungen eine zentrale Rolle spielen, ist es notwendig, das Qualifikationsniveau *sämtlicher* Architekt/innen – sofern nicht bereits vorhanden – im Hinblick auf energetische Aspekte des Bauens auf ein passables Mindestniveau anzuheben. Die fachliche Spezialisierung spielt insofern eher eine – allerdings wichtige, weil treibende – Nebenrolle, da es unrealistisch ist anzunehmen,

dass sich am Markt sehr rasch Verhältnisse einstellen werden, in denen es allgemein üblich ist, mit den energiebezogenen Aufgaben der baulichen Planung Spezialistinnen oder Spezialisten zu beauftragen. Die bedeutendere rechtspolitische Herausforderung besteht darin, das defizitäre Niveau der energiebezogenen Basisqualifikation bei den Architekt/innen in der Breite anzuheben.

Im Fortbildungsrecht der Architektenkammern ist die Neigung zu anspruchsvollen Qualifikationsanforderungen nicht ausgeprägt. Wo überhaupt quantifizierende Fortbildungsvorgaben vorhanden sind, bleiben sie mit durchschnittlich rund einem Arbeitstag pro Jahr sehr zurückhaltend. Zudem ist eine spezifisch auf energetische Fragen bezogene Fortbildung nirgendwo Pflicht. Diese Lücke wird weder durch die baurechtlichen noch durch die energiefachrechtlichen Vorschriften gefüllt. Praktisch stellen sich die einschlägigen Bestimmungen des Bauordnungs- und Energiefachrechts durch ihren Verzicht auf spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten zur Beurteilung energetischer Fragen des Bauens namentlich bei den Architekt/innen relativ als „Fortbildungsbremse“ für die Qualifikation im Bereich des energetischen Bauens dar.

3 Analyse der weitergehenden Regelungsmöglichkeiten

3.1 Relevante Regelungsoptionen

Auf Grundlage der vorliegenden Analyse schälen sich zwei steuerungstechnisch unterschiedliche Wege zur Verbesserung der energiebezogenen Qualifikation bei den Architekt/innen heraus:

- einerseits die Ausweitung der Fortbildungsanforderungen im Berufsrecht (siehe 3.2),
- andererseits die Aufstellung von energiebezogenen Qualifikationsanforderungen im einschlägigen Fachrecht (siehe 3.3).

Die Ausweitung der Fortbildungsanforderungen im Berufsrecht kann als direktes, die Aufstellung von Qualifikationsanforderungen im Fachrecht als indirektes Instrument betrachtet werden, denn mit Letzterem wird die Fortbildung nicht allgemein vorgeschrieben, sondern lediglich für die Ausführung bestimmter energiebezogener Tätigkeiten zur Voraussetzung erklärt. Beide Wege sollen im Folgenden auf ihre rechtliche Machbarkeit hin näher beleuchtet werden. Auf unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten wird jeweils zu Beginn der Kapitel eingegangen.

Die auf den ersten Blick naheliegende Alternative, die rechtlichen Grundlagen für den Erwerb von Spezialisierungstiteln im Berufsrecht zu verbessern, wird aus der detaillierteren rechtlichen Betrachtung ausgeblendet. Spezielle Kenntnisse in energetischer Hinsicht sind zwar für viele Planungsaufgaben von nicht zu unterschätzender Bedeutung – insbesondere für die energetische Sanierung. Es ist deshalb sehr wichtig, dass weitere Impulse zur Spezialisierung auf diesem Gebiet gesetzt werden – wie sie sich z.B. indirekt aus der Setzung spezifischer Qualifikationsanforderungen im Rahmen der öffentlichen Förderung ergeben können. Eine rechtliche Verpflichtung zur Spezialisierung auf dem Gebiet des energetischen Bauens etwa für alle Architekt/innen innerhalb des Berufsrechts kann aber nicht ernstlich in Betracht kommen. Sie würde einen gegenüber spezifischen Fortbildungsmaßnahmen sehr viel weitergehenden Grundrechtseingriff darstellen, der deshalb unverhältnismäßig sein dürfte. Folglich müsste jedenfalls innerhalb des Berufsrechts insofern wie bisher auf Freiwilligkeit bzw. Eigeninteresse gesetzt werden. Im Hinblick auf die aus Klimaschutzgründen besonders wichtige Anhebung der energiebezo-

genen Qualifikation von an kleineren Bauvorhaben (insbesondere bei Ein- und Zweifamiliengebäuden) beteiligten Planenden würden sich im Übrigen über diesen Weg auch keine unmittelbaren Verbesserungen ergeben können, weil sich für derartige Bauvorhaben außerhalb gezielter energetischer Sanierungsvorhaben die Beauftragung von Spezialisten regelmäßig nicht anbietet.

3.2 Ausweitung von Fortbildungsanforderungen im Berufsrecht

3.2.1 Ausgestaltungsmöglichkeiten und Regelungswege

Für den Weg der berufsrechtlichen Vorgabe weitergehender Fortbildungspflichten sind inhaltlich im Einzelnen unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten denkbar:

- Anknüpfend an die vergleichsweise anspruchsvolleren Regelungen in einigen Bundesländern kann daran gedacht werden, quantifizierte Fortbildungsanforderungen aufzustellen. Diese könnten von ihrem Umfang her auch über die bisher existierenden Vorbilder hinausgehen.
- Hiervon abweichend (ggf. auch zusätzlich) ist vorstellbar, eine spezielle Fortbildungspflicht im Hinblick auf energiebezogene Aufgabenstellungen einzuführen, etwa eine Pflichtfortbildung auf diesem Gebiet in einem bestimmten Umfang. Insofern könnte z.B. auch differenziert werden zwischen einer gebotenen Basisfortbildung (z.B. im Umfang von 40 Stunden in zwei Jahren) und nachfolgenden „Auffrischungen“ (in geringerem Umfang). Bei Nachweis von Schwerpunktkenntnissen aus der Hochschulausbildung oder bereits vorliegender breiterer Praxiserfahrung könnte auf die Basisfortbildung verzichtet werden.
- Hinsichtlich der Kontrolle sind ebenfalls Varianten möglich. Insbesondere kann nach den bestehenden Vorbildern an allgemeine Dokumentations-/Nachweispflichten (Pflicht zur Einreichung von Belegen bei den Kammern) oder Stichprobenüberprüfungen durch die Kammern gedacht werden. Weniger geeignet dürften behördliche Kontrollen sein.
- Die Nichteinhaltung der Pflicht wäre ein Verstoß gegen die berufsrechtliche Fortbildungspflicht. Hieran anknüpfend wäre es denkbar, zur Sanktion entweder einen konkreten Ordnungswidrigkeitentatbestand vorzusehen oder die Ahndung ohne Festlegung einer bestimmten „Strafe“ dem jeweiligen Berufsgericht zu überlassen. Generell empfiehlt es sich, die Nachholung zu ermöglichen und/oder hierzu zu verpflichten – mit der Folge, dass es nur in sehr seltenen Fällen zur Verhängung von weitergehenden Sanktionen kommen dürfte.

Für die nachfolgende Prüfung der rechtlichen Machbarkeit müssen diese Einzelvarianten nicht getrennt betrachtet werden, weil sie keine grundlegend unterschiedlichen Charakteristika aufweisen. Auf der Verhältnismäßigkeitsebene können sie gegenübergestellt werden. Hierbei sind sie auf einerseits im Hinblick auf ihre Eingriffstiefe und andererseits auf ihre Wirkungsintensität hin zu vergleichen. Im Übrigen kann die ggf. am weitesten gehende Verpflichtung als Ausgangspunkt der Betrachtung gewählt werden (Vorgabe einer speziellen Fortbildungspflicht für energiebezogene Aspekte des Bauens mit Basis- und Auffrischungspflicht, verbunden mit einer Nachweispflicht, einer Nachholungsmöglichkeit und einer Einstufung als Ordnungswidrigkeit).

Die inhaltliche Ausgestaltung der Fortbildungspflichten ist juristisch vor allem für die Prüfung der Vereinbarkeit mit den Grundrechten bedeutsam, wobei zwischen der rechtlichen Position der verpflichteten Architekt/innen und Ingenieur/innen (siehe 3.2.2) und der Beeinträchtigung

der rechtlichen Interessen der Kammern unterschieden werden kann (siehe 3.2.3). Demgegenüber geht es auf der zweiten Ebene der Machbarkeitsprüfung – der Ebene der Gesetzgebungskompetenzen (siehe 3.2.4) – darum, wer außer den einschlägigen Berufskammern eine entsprechende Fortbildungsverpflichtung aussprechen darf: Der Bund oder (nur) die Länder? Darüber hinaus stellen sich schließlich Fragen der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht (siehe 3.2.5).

Auf der Grundlage der bestehenden rechtlichen Systematik wäre es naheliegend, die Regelung den zuständigen Kammern zu überlassen, die an sich schon heute die Möglichkeit haben, entsprechende Änderungen selbst einzuführen. Damit wäre aber nichts gewonnen, weil nicht zu erwarten ist, dass die zuständigen Kammern aller Bundesländer von sich aus selbst eine breit angelegte Initiative in diesem Sinne entwickeln und umsetzen werden. Deshalb tritt die Frage in den Vordergrund, ob den Ländern und/oder dem Bund die Befugnis gegeben ist, die in Aussicht genommenen Fortbildungsverpflichtungen durch eigenständige gesetzliche Regelungen direkt einzuführen oder die Kammern unter Festlegung bestimmter Mindestanforderungen verbindlich dazu anzuhalten, ihrerseits bestimmte Fortbildungsverpflichtungen auszusprechen. Aus dem Blickwinkel des Bundes wäre eine bundesweit einheitliche Regelung wünschenswert. Das Berufsrecht der Architekt/innen und Ingenieur/innen ist aber traditionell landesrechtlich organisiert. Deshalb stellt sich die Frage, ob der Bund gleichwohl berechtigt ist, entsprechende Bestimmungen zu erlassen.

3.2.2 Grundrechtsstellung der Architekt/innen und Ingenieur/innen: Eingriff in die Berufsfreiheit

Sämtliche angesprochenen Varianten einer Ausweitung von berufsrechtlichen Fortbildungspflichten stellen sich nach materiellem Verfassungsrecht für die betroffenen Architekt/innen (und Ingenieur/innen) als Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) dar. Andere Grundrechte kommen insoweit nicht in Betracht. Die Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) ist nicht tangiert, auf das Grundrecht der Allgemeinen Handlungsfreiheit in seiner Funktion als Auffanggrundrecht muss nicht zurückgegriffen werden.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass das Grundrecht der Berufsfreiheit als umfassendes Schutzgrundrecht einheitlich sowohl die Berufswahl als auch die Berufsausübung schützt.¹¹² Hinsichtlich der Frage, ob die Beeinträchtigung der Berufsfreiheit verhältnismäßig ist, unterscheidet es jedoch grundlegend zwischen Beeinträchtigungen der Berufsausübung, den subjektiven Zugangsvoraussetzungen zur beruflichen Tätigkeit und den objektiven Zugangsregelungen zu dem jeweiligen Beruf (sog. Drei-Stufen-Theorie).¹¹³

Je nachdem, welche Art der Beeinträchtigung der Berufsfreiheit vorliegt, ergeben sich unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe hinsichtlich der Frage, welches Gewicht die Gründe des Gesetzgebers für die Beeinträchtigung haben müssen. Liegen für sich genommen Gründe ausreichenden Gewichts vor, so ist anschließend zu klären, ob die in Aussicht genommenen Regelungen zu dem jeweils verfolgten Zweck geeignet, erforderlich und angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinne) sind.¹¹⁴ Innerhalb dieser Prüfung können sich bei besonders schwerwiegenden Beeinträchtigungen auch für lediglich die Stufe der Berufsausübung betreffenden Maßnahmen bei konkreter Betrachtung vergleichsweise strenge Maßstäbe ergeben.¹¹⁵

¹¹² Grundlegend BVerfGE 7, S. 377, 400 ff.

¹¹³ Vgl. BVerfGE 68, S. 155, 170, BVerfGE 84, S. 133, 148.

¹¹⁴ Zusammenfassend BVerfGE 67, S. 157, 173 ff.

¹¹⁵ Vgl. BVerfGE 68, S. 155, 170, BVerfGE 84, S. 133, 148.

Die Berufsausübungsfreiheit wird beeinträchtigt, wenn eine Maßnahme ergriffen wird, die auf die Bedingungen zur Ausübung des jeweiligen Berufs regelnd einwirkt. Bei Beeinträchtigungen der Berufsausübung lässt das BVerfG grundsätzlich jeden legitimen Zweck des Gesetzgebers ausreichen.¹¹⁶ Die Anforderungen an die Rechtfertigung des Eingriffs werden wesentlich höher angesiedelt, wenn es um den Zugang zu bestimmten beruflichen Tätigkeitsfeldern oder gar um die Abschaffung von Berufsbildern geht; dann soll nicht nur die Berufsausübung, sondern die Berufswahl betroffen sein.¹¹⁷ Hierfür fordert das Gericht das Vorhandensein besonders gewichtiger Gründe.

Die vorliegend diskutierten Regelungen zur Fortbildungspflicht regeln nicht den Zugang zum Beruf. Konkret geht es um berufliche Verhaltenspflichten für Personen, welche die Hürde der Berufszulassung bereits genommen haben, den einschlägigen Beruf also schon ausüben. Die Fortbildungspflicht gehört nicht zu den Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf, sondern zu den berufsbegleitenden Pflichten.

Hinreichende legitime Gründe („jeder vernünftige Zweck“) liegen für diese Beeinträchtigung der Berufsausübungsfreiheit vor. Mit der Neuregelung soll sichergestellt werden, dass alle Angehörigen des Berufes über eine ausreichende Basisqualifikation für energiebezogene Aufgaben bei der Planung von Neubauten und Sanierungen einschließlich der Bauausführung/-überwachung verfügen und insoweit auf dem Stand der technischen und konzeptionellen Entwicklung bleiben. Hinter diesem konkreten Zweck steht die tiefer liegende Intention, für die praktische Umsetzung der Klimaschutzziele im Gebäudebereich sorgen zu wollen. Das verfolgte Anliegen ist nicht nur im Sinne des Gemeinwohls legitim, sondern dient mit dem Klimaschutz einem auf Verfassungsebene durch Art. 20a GG sogar als besonders gewichtig hervorgehobenen¹¹⁸ gesetzlichen Zweck.

Im Weiteren ist danach zu fragen, ob sich die in Aussicht genommenen Fortbildungsverpflichtungen als zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen darstellen.¹¹⁹

- *Geeignet* ist die Maßnahme, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es darf also nicht völlig ausgeschlossen erscheinen, dass sie zur Erreichung des verfolgten Zieles einen Beitrag leisten kann. Der Gesetzgeber hat hier einen weiten Einschätzungsspielraum, da er eine Prognose treffen muss.
- Die *Erforderlichkeit* ist zu bejahen, wenn kein anderes Mittel vergleichbarer Wirkung und Wirksamkeit ersichtlich ist, welches das betreffende Grundrecht weniger stark beeinträchtigt. Zu beachten ist, dass das verglichene mildere Mittel in seiner Effektivität nicht zurückstehen darf. Dies wird oft übersehen. Die Erforderlichkeit spielt insbesondere bei der Instrumentenauswahl, oft aber auch auf der Ebene der konkreten Ausgestaltung eine bedeutsame Rolle.
- Bei der Prüfung der auch als „Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne“, „Übermaßverbot“ oder „Proportionalität“ bezeichneten *Angemessenheit* wird gefragt, ob der erreichbare Nutzen noch in einem angemessenen bzw. zumutbaren Verhältnis zur konkreten Be-

¹¹⁶ Vgl. BVerfGE 77, S. 308, 332; BVerfGE 81, S. 156, 189.

¹¹⁷ Vgl. BVerfGE 68, S. 155, 170, BVerfGE 84, S. 133, 148.

¹¹⁸ So auch Battis/Kersten/Mitschang: Stadtentwicklung, S. 54 unter Berufung auf BVerwG, NVwZ 2006, S. 690, 691; Otto, ZfBR 2008, S. 550, 551; Kahl, BayVBl 2009, S. 97, 103.

¹¹⁹ Zusammenfassend BVerfGE 67, S. 157, 173 ff.

einträchtigungswirkung steht. Hier findet daher eine Abwägung statt, in der die Zweck-Mittel-Relation wertend betrachtet wird.¹²⁰

Die Geeignetheit sämtlicher betrachteter Varianten der Fortbildungspflicht steht außer Frage. Das Ziel, die Qualifikationsgrundlagen der Architekt/innen (und Ingenieur/innen) im Hinblick auf energetische Aspekte des Bauens und Sanierens zu verbessern, würde befördert.

Hinsichtlich der Erforderlichkeit kommt es einerseits auf die Eingriffstiefe, andererseits auf die Wirksamkeit der jeweiligen Regelungsoption an. Die Auferlegung einer nicht quantifizierten gegenüber einer quantifizierten oder einer inhaltlich nicht näher bestimmten gegenüber einer spezifisch das energetische Bauen betreffenden Fortbildungspflicht würde sich im Verhältnis zu der jeweils weitergehenden Option als „milderes“ Mittel darstellen. Das gleiche gilt im Hinblick auf Quantität der jeweiligen Fortbildungsforderung. Aber mit der jeweils weitergehenden Verpflichtung kann im Sinne der verfolgten Zielsetzung auch mehr erreicht werden. Deshalb scheitert namentlich die am weitesten gehende Optionen, die auf Energieaspekte spezifizierte Fortbildungspflicht, nicht am Kriterium der Erforderlichkeit. Auch sonst gilt, dass die jeweils weitergehenden Pflichtoptionen grundsätzlich keinen Erforderlichkeitsbedenken unterliegen.

Aber es ist noch genauer zu differenzieren. Vergleicht man die verschiedenen Optionen „quer“ zueinander, so fällt ins Auge, dass eine Fortbildungspflicht ohne Spezifikation auf Energieaspekte im Interesse der verfolgten Regelungsziele weniger wirksam ist als eine spezifizierende Alternative. Daraus folgt: Wird die Fortbildungspflicht mit dem Qualifikationsbedarf für energiebezogene Aufgaben begründet, so ist es nicht folgerichtig¹²¹, dafür eine Fortbildungspflicht zu schaffen, welche den Pflichtadressaten die Möglichkeit offen hält, sich wahlweise auch in anderen inhaltlichen Bereichen fortzubilden. Die spezifizierende Fortbildungspflicht würde sich demgegenüber als die wirkungsvollere Regelung darstellen. Stattdessen eine unspezifische Fortbildungspflicht zu schaffen, wäre weniger effektiv und würde folglich allenfalls einen (quantitativ) relativ geringen Eingriff rechtfertigen. Die in einigen Bundesländern bestehende quantifizierte Fortbildungspflicht allgemeiner Art lässt sich darauf zurückführen, dass ein allgemeines Bedürfnis nach regelmäßiger Fortbildung besteht. Liegt das Regelungsinteresse aber speziell bei der energiebezogenen Qualifikation, so muss das mit Blick auf die Erforderlichkeit auch in der Ausgestaltung der Fortbildungspflicht einen Ausdruck finden.

Bezogen auf das dritte Kriterium der Verhältnismäßigkeitsprüfung, die Angemessenheit oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, lässt sich an die Ausführungen zur Erforderlichkeit anschließen. Hier sind Zweck und Mittel in Relation zueinander zu betrachten. Hinsichtlich der Alternativstellung zwischen einer spezifischen und einer unspezifischen Fortbildungspflicht kommt die Prüfung auch insoweit zu dem Ergebnis, dass sich die Schaffung einer allgemein gehaltenen quantifizierten Fortbildungspflicht nicht ausreichend rechtfertigen lässt, wenn mit der Regelung speziell (ausschließlich) auf eine Verbesserung der energiebezogenen Qualifikation gezielt wird.

Spricht damit in der Grundrechtsprüfung bislang alles dafür, die Option einer speziell auf Energieaspekte bezogenen Fortbildungspflicht zu wählen, so ist hinsichtlich der Angemessenheit noch danach zu fragen, ob sich die neue Verpflichtung in Ansehung der ausgelösten konkreten Belastungswirkung mit den verfolgten Regelungszielen als zumutbar darstellt. Das lässt sich grundsätzlich ohne weiteres bejahen, sofern quantitative Festlegungen ins Auge gefasst werden, die daran orientiert sind, eine passable Basisqualifikation hinsichtlich der energeti-

¹²⁰ Zum Ganzen Jarass, in: Jarass/ Pieroth, GG, Art. 20 Rdnr. 86 m.w.N.

¹²¹ Grundlegend zum Gebot der Folgerichtigkeit BVerfGE 121, S. 317, 374 (Rdnr. 135).

schen Aspekte des Bauens sicherzustellen (und nicht eine generelle Spezialisierung intendieren). Angesichts der verfassungsrechtlich als sehr hochrangig anzusehenden Regelungsziele sind auch sehr weitreichende Fortbildungsanforderungen zu rechtfertigen, die quantitativ bei weitem über die im Kammerrecht üblichen allgemeinen Fortbildungspflichten hinausgehen.

Ein nicht mehr zu legitimierendes Übermaß läge allerdings vor, wenn zu weitreichende Rechtsfolgen für Verstöße festgelegt würden (z.B. Ausübungsverbote) oder wenn mit der Fortbildungspflicht auch Personen belegt würden, die bereits über eine hinreichend gute Vorqualifikation verfügen oder bei denen davon auszugehen ist, dass sie in ihrer beruflichen Tätigkeit mit entsprechenden Fragestellungen nicht konfrontiert werden. Deshalb müssen in den Bestimmungen geeignete Regelungen geschaffen werden, nach denen die betreffenden Personen von der Fortbildungspflicht freigestellt werden (können). Eine besonders große Bedeutung hat dies für das Berufsfeld der Beratenden Ingenieur/innen, welches bereits heute von einem ausgeprägten Spezialisierungswesen charakterisiert ist. Insofern müssten ggf. noch ergänzende berufsspezifische Betrachtungen angestellt werden, um zu klären, inwieweit hier besondere Regelungen angebracht oder auf die generelle Regelung einer energiebezogenen Fortbildungspflicht bei den Beratenden Ingenieur/innen verzichtet werden kann. Entscheidender ist aus dem Blickwinkel der verfolgten inhaltlichen Ziele das Tätigkeitsfeld der (nicht spezialisierten) Architekt/innen, in dem das Kenntnisdefizit eine wesentlich größere Bedeutung hat.

3.2.3 Rechtliche Interessen der Kammern: Grundrechtseingriff?

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG können sich auch juristische Personen auf die Berufsfreiheit berufen.¹²² Entsprechendes gilt nach Maßgabe von Art. 19 Abs. 3 GG auch für andere Grundrechte, die ihrem Wesen nach auch auf den Schutz von juristischen Personen zugeschnitten sind.¹²³

Mit einer gesetzlichen Regelung, durch die den Architekten- und Ingenieurkammern auferlegt wird, eine gesetzliche Fortbildungspflicht zu dulden und deren Einhaltung zu kontrollieren, würde in die Selbstverwaltungskompetenzen der Kammern hineingewirkt. Fraglich ist jedoch, ob dies als Grundrechtseingriff zu werten ist. In Betracht käme vom Ansatz her eine Einstufung als Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) oder in die Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).

Dass die Einschränkung der bisher weitergehenden Selbstverwaltungsspielräume gegenüber dem vorherigen rechtlichen Zustand eine Beeinträchtigung vorhandener Rechte darstellt, ist nicht zu bestreiten. Ob dies – unter welchem Grundrecht auch immer – als Grundrechtseingriff zu werten ist, hängt jedoch davon ab, ob die Architekten- und Ingenieurkammern als Körperschaften öffentlichen Rechts überhaupt grundrechtsfähig sind.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können sich öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften grundsätzlich nicht auf Grundrechte berufen, weil die Grundrechte als dem Schutz individueller Freiheiten gegenüber staatlichem Handeln dienend konzipiert sind. Die Einbeziehung von juristischen Personen in den Schutzbereich materieller Grundrechte ist danach nur dann gerechtfertigt, wenn deren Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der privaten natürlichen Personen ist.¹²⁴ So liegt es regelmäßig bei juristischen Personen des Privatrechts, wie z.B. bei wirtschaftlichen Unternehmen, die im Rechtsver-

¹²² Vgl. BVerfGE 97, S. 228, 253 m.w.N.

¹²³ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 19 Rdnr. 15 m.w.N.

¹²⁴ Eingehend BVerfGE 75, S. 192, 197.

kehr wie Private handeln (z.B. Eigentum haben oder sich gewerblich betätigen)¹²⁵, jedoch typischerweise nicht bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften, weil jene nicht individuelle Rechte wahrnehmen, sondern öffentliche Aufgaben erfüllen. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann nicht Gegenstand von Grundrechten sein. Folglich können öffentlich-rechtliche Körperschaften nur dann – ausnahmsweise – Grundrechte für sich in Anspruch nehmen, wenn und soweit die grundgesetzliche Ordnung ihre Tätigkeit einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zuordnet und in ihnen daher (auch) die Aufgabe zukommt, der Verwirklichung individueller Freiheiten Ausdruck und Gestalt zu geben.¹²⁶ So liegt es beispielsweise bei den Hochschulen als Träger des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit¹²⁷ oder den Kirchen als Subjekten der Religionsfreiheit¹²⁸.

In einem von einer Zahntechnikerin vor das Bundesverfassungsgericht gebrachten Streit aus den 1980er Jahren um gesetzliche Vorgaben zur Leistungsvergütung der Zahntechniker verneint das Gericht auf Basis dieser Überlegungen die Grundrechtsfähigkeit der betreffenden Selbstverwaltungskörperschaft im Hinblick auf den konkreten Streitfall. In den grundrechtsgeschützten Lebensbereich gehört das Wirken juristischer Personen des öffentlichen Rechts nach dieser Entscheidung nicht allein deshalb, weil ihnen Selbstverwaltungsrechte zustehen.¹²⁹ Als maßgebend erachtet das Gericht, ob und inwieweit in der Rechtsstellung als juristische Person des öffentlichen Rechts eine Sach- und Rechtslage Ausdruck findet, welche nach dem Wesen der Grundrechte deren Anwendung auf juristische Personen entgegensteht. Insofern kommt es namentlich auf die Funktion an, in der eine juristische Person des öffentlichen Rechts von dem beanstandeten Akt der öffentlichen Gewalt betroffen wird. Besteht diese Funktion in der Wahrnehmung gesetzlich zugewiesener und geregelter öffentlicher Aufgaben, so ist die juristische Person zumindest insoweit nicht grundrechtsfähig.¹³⁰

Selbstverwaltungskörperschaften wie eine Zahntechnikerin oder die Architekten- und Ingenieurkammern tragen zwar eine Doppelnatur, indem sie einerseits öffentliche Aufgaben wahrnehmen und andererseits die gemeinsamen berufsständischen und wirtschaftlichen Interessen der in ihnen zusammengeschlossenen Personen wahrnehmen. Eine grundrechtlich geschützte Position kommt ihnen nach alledem jedoch nur zu, soweit es konkret nicht um die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben geht. Hier geht es um die Fortbildung und damit um einen Aufgabenbereich, der wie das Zulassungswesen den (Pflicht-) Aufgaben der berufsrechtlichen Vereinigungen in ihrer öffentlichen Funktion zuzuordnen ist.¹³¹ Es ist dem Staat unbenommen, öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften im Gemeinwohlinteresse bestimmte Aufgaben zu delegieren¹³² - zum Beispiel auch diejenige, für eine regelmäßige Fortbildung der Kammermitglieder Sorge zu tragen. Indem der Staat diese Aufgabe ausweitet oder zu ihr bestimmte Ausgestaltungsvorgaben macht, berührt er die Interessen der Kammern nicht in ihrer Funktion als Sachwalter berufsständischer und wirtschaftlicher Interessen, sondern als Träger einer öffentlichen Aufgabe.

¹²⁵ BVerfGE 39, S. 302, 312.

¹²⁶ BVerfGE 75, S. 192, 197; vgl. auch BVerfGE 45, S. 63, 79; BVerfGE 61, S. 82, 103.

¹²⁷ BVerfGE 15, S. 256, 262; BVerfGE 31, S. 314, 322.

¹²⁸ BVerfGE 18, S. 385, 386.

¹²⁹ BVerfGE 68, S. 193, 208 ff.

¹³⁰ BVerfGE 68, S. 193, 208 f.

¹³¹ Vgl. BVerfGE 68, S. 193, 209.

¹³² BVerfGE 68, S. 193, 208.

Die Erweiterung von beruflichen Fortbildungspflichten ist daher nicht als Eingriff in Grundrechte der Architekten- und Ingenieurkammern zu werten.

3.2.4 Gesetzgebungskompetenzen

Ausgangspunkt: Gesetzgebungskompetenz der Länder

Die berufsrechtlichen Anforderungen an die Fortbildung von Architekt/innen und Beratenden Ingenieur/innen sind derzeit Bestandteil des in seiner Gesamtheit auf Landesebene geregelten Berufsrechts der Architekt/innen und Ingenieur/innen. Von daher ist auch für eine Ausweitung der Fortbildungsanforderungen grundsätzlich von einer Gesetzgebungskompetenz der Länder auszugehen.

Die Länder nehmen insoweit Art. 70 Abs. 1 GG für sich in Anspruch, nach dem sie das Recht zur Gesetzgebung haben, „soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“. Zwar sieht Art. 74 Abs. 1 GG in Nr. 11 GG für den Bund unter anderem eine Gesetzgebungsbefugnis zum „Recht der Wirtschaft“ vor, zu dem auch das Berufsrecht der Architekt/innen und Beratenden Ingenieur/innen gehören könnte. Doch Art. 74 Abs. 1 GG ordnet diese Befugnis den Kompetenzen der „konkurrierenden Gesetzgebung“ zu, für die sich aus Art. 72 Abs. 1 GG ergibt, dass den Ländern die Gesetzgebungsbefugnis verbleibt, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“. Da der Bund die Gesetzgebung für das Berufsrecht der Architekt/innen und Ingenieur/innen – so ihm denn eine solche zustehen sollte – jedenfalls nicht Gebrauch gemacht hat, liegt sie nach wie vor vollständig bei den Ländern.

Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 GG

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Streitfall der 1970er Jahre positiv geklärt, dass das Berufsrecht der Architekt/innen und Ingenieur/innen der Gesetzesmaterie „Recht der Wirtschaft“ im Sinne des damaligen Art. 74 Nr. 11 GG (heute Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) zugehört. In der betreffenden Entscheidung hat es allerdings zugleich dem Bund verwehrt, unter Berufung auf das „Recht der Wirtschaft“ ein „Ingenieurgesetz“ zu erlassen. Das dem Fall zugrunde liegende Gesetz wurde deshalb für verfassungswidrig erklärt.¹³³

Auf den ersten Blick wirkt das widersprüchlich. Aus dem puren Ergebnis könnte geschlossen werden, dass der Bund eine gesetzliche Regelung des Berufsrechts für Ingenieur/innen (bzw. ggf. für Architekt/innen) auf Basis von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG grundsätzlich nicht zustehe. Das wäre jedoch ein Trugschluss. Konkret ging es in dem Rechtsstreit nämlich um ein Bundesgesetz, welches ausschließlich regelte, wer den Titel „Ingenieur“ führen darf – ohne dabei Aussagen darüber zu machen, welche beruflichen Tätigkeiten den „Ingenieuren“ vorbehalten sind oder wie das betreffende Berufsbild aussieht. Das Gericht hat das Gesetz nicht für verfassungswidrig erklärt, weil es dem Bund nicht gestattet wäre, sich für berufsrechtliche Regelungen auf das „Recht der Wirtschaft“ zu stützen, sondern weil er das zwar könnte, mit einem bloßen Titelgesetz aber nicht getan habe. Dazu das BVerfG im Wortlaut:¹³⁴

„Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art. 74 Nr. 11 GG erstreckt sich auch darauf, Berufe „in der Wirtschaft“ rechtlich zu ordnen und ihre Berufsbilder rechtlich zu fixieren. In diesem Rahmen kann der Gesetzgeber sowohl den Inhalt der beruflichen Tätig-

¹³³ BVerfG, Beschl. v. 25.06.1969, 2 BvR 128/66, BVerfGE 26 S. 246.

¹³⁴ BVerfGE 26 S. 246, 255 f.

keit wie auch die Voraussetzungen für die Berufsausübung (Ausbildung, Prüfungen) normieren (z. B. Gesetz zur Ordnung des Handwerks - Handwerksordnung [...]; Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer - Wirtschaftsprüferordnung - [...]).

Diesen berufsordnenden Gesetzen ist gemeinsam, daß sie bestimmen, worin die berufliche Tätigkeit besteht und welches die Voraussetzungen für ihre Ausübung sind, und daß sie im Zusammenhang damit das Recht zur Führung der jeweiligen Berufsbezeichnung regeln (vgl. § 18 Wirtschaftsprüferordnung, § 51 Handwerksordnung). Dabei knüpfen sie an Tatbestände des Berufsausbildungsrechts an. Hätte der Gesetzgeber den Beruf des Ingenieurs in umfassender Weise geordnet, so könnte er dafür die Kompetenz aus Art. 74 Nr. 11 GG in Anspruch nehmen. Eine solche Regelung enthält das Ingenieurgesetz aber gerade nicht. Es normiert lediglich das Führen der Berufsbezeichnung „Ingenieur“, legt aber weder fest, was der Inhalt der beruflichen Tätigkeit des Ingenieurs ist, noch läßt es Ansätze für die Bestimmung eines Berufsbildes „Ingenieur“ erkennen.“

Somit kann geschlossen werden, dass dem Bund mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ein geeigneter Kompetenztitel für bundesrechtliche Regelungen zum Berufsrecht der Ingenieur/innen sowie der Architekt/innen (für die sich die rechtliche Ausgangssituation als strukturgleich darstellt) zur Verfügung steht. Wahrnehmen kann er diesen Kompetenztitel allerdings nur, soweit Art. 72 GG nicht entgegensteht - worauf sogleich noch einzugehen sein wird.

Zu beachten ist jedoch, dass es in der vorliegenden Ausarbeitung nicht darum geht, das Berufsrecht als Ganzes ggf. bundesrechtlich zu regeln, sondern lediglich einen Einzelaspekt innerhalb dieser Gesetzesmaterie. Die Motivation zu dieser Regelung entstammt zudem nicht allgemeinen Erwägungen zur Regelung des Berufsbildes, sondern einer vornehmlich klimapolitischen Intention. Deshalb fragt sich, ob das „Recht der Wirtschaft“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG der passende, materiell einschlägige Kompetenztitel ist.

Die eigenständige Regelung eines einzelnen berufsrechtlichen Aspekts durch den Bund kann nicht dazu führen, die Anwendbarkeit von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ernstlich in Zweifel zu ziehen. Der Bund ist in Wahrnehmung der Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 GG nicht gehalten, den jeweiligen Kompetenztitel vollständig auszufüllen. Zum Wesen der konkurrierenden Gesetzgebung gehört, dass eine Verschränkung von Bundes- und Landesgesetzgebung ermöglicht werden soll. Das gibt Art. 72 Abs. 1 GG zu erkennen, indem er formuliert, dass die Länder im Rahmen von Art. 74 GG die Gesetzgebungsbefugnis haben, „solange und soweit“ der Bund nicht von der Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch macht.¹³⁵

Sofern – wie es der vorliegenden Perspektive entspricht – die Motivation zur Einführung einer ggf. bundesrechtlich einheitlichen Fortbildungspflicht auf Ziele der Klimaschutzpolitik zurückzuführen sein sollte, liegt es allerdings nahe, die Regelung nicht oder zumindest nicht allein oder in erster Linie auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu stützen, sondern primär auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG unter dem Aspekt der „Luftreinhaltung“.

Für den Klimaschutz gibt es zwar keine spezielle Kompetenznorm in den Art. 70 bis 74 GG. Es ist jedoch mittlerweile weithin anerkannt, dass der Klimaschutz insoweit Gegenstand des Kompetenztitels „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) ist, als es praktisch um Maßnahmen zur Minderung der Kohlendioxidemissionen geht, die ihrerseits schädlich für die Erdatmosphäre sind und dadurch den Klimawandel (mit) hervorrufen.¹³⁶ Zwar wird in der Rechtsliteratur

¹³⁵ Vgl. zum Ganzen nur Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 72 Rdnr. 8 ff. m.w.N.; Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 72 Rdnr. 3 f.

¹³⁶ Vertiefend Milkau, ZUR 2008, S. 561, 562 f. sowie 564 f. m.w.N.

verschiedentlich bemängelt, dass es im Grundgesetz an einem zusammenführenden Kompetenztitel des „Umweltschutzes“¹³⁷ bzw. des „Klimaschutzes“¹³⁸ fehle und der Bund deshalb zur Regelung umfassender Instrumente in diesen Bereichen eine Art Kompetenzmosaik zusammenstellen müsse.¹³⁹ Das ändert aber nichts daran, dass sich der Kompetenztitel „Recht der Luftreinhaltung“ seinem eindeutigen Wortlaut nach jedenfalls insoweit auf den Klimaschutz erstreckt, als es um gesetzliche Maßnahmen geht, mit denen eine Reduzierung des Ausstoßes von klimaschädlichen Luftschadstoffen bezweckt ist. Dementsprechend leitet die Bundesregierung z.B. die Gesetzgebungskompetenz für das EEWärmeG in der allgemeinen Begründung des Gesetzentwurfs ebenfalls aus dem Titel „Recht der Luftreinhaltung“ ab.¹⁴⁰

Der Begriff „Recht der Wirtschaft“ ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weit zu verstehen. Ihm sind nicht nur diejenigen Normen zuzuordnen, die auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch Gesetze mit wirtschaftsregulierendem oder wirtschaftslenkendem Inhalt.¹⁴¹ Auch der im Klammerzusatz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ausdrücklich herausgehobene Begriff der „Energiewirtschaft“ soll daher in einem weiten, umfassenden Sinne zu verstehen sein, so dass auch Regelungen zur Steuerung der Energiegewinnung und -verteilung sowie zur Energieeinsparung umfasst sind.¹⁴² Dementsprechend stützt die Bundesregierung die Regelungen des Energieeinsparungsgesetzes in den betreffenden Gesetzgebungsmaterialien (bislang) auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.¹⁴³ Vor diesem Hintergrund wird in der Rechtsliteratur vertreten, dass sich der Bund sowohl für die Regelungen des EEWärmeG im Sinne einer doppelten Kompetenz sowohl auf die Kompetenz aus dem Titel „Luftreinhaltung“ als auch aus dem Titel „Recht der Wirtschaft“ stützen könne.¹⁴⁴

Für die Einordnung der vorliegend diskutierten Regelungsansätze stellt sich die kompetenzrechtliche Ausgangssituation aus diesen Überlegungen heraus hier ähnlich dar. Auch hier werden zwei im Kompetenzkatalog von Art. 74 Abs. 1 GG aufgeführte Regelungsgegenstände berührt: Das Recht der Wirtschaft (Nr. 11) und das Recht der Luftreinhaltung (Nr. 24). Um festzustellen, dass dem Bund ein Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 GG zur Seite steht, reicht diese Erkenntnis aus. Die Kompetenztitel schließen sich gegenseitig nicht aus, Überschneidungen mehrerer Kompetenztitel sind nichts Ungewöhnliches. Bedeutsam ist die Abgrenzung indessen, wenn die Zuordnung zu den verschiedenen Kompetenztiteln unterschiedliche Rechtsfolgen auslöst. So kann es liegen, wenn ein Kompetenztitel mit einer originären landesrechtlichen Gesetzgebungskompetenz in Konkurrenz gerät oder wenn einer der Kompetenztitel einer Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG bedarf, der andere jedoch nicht. Das ist hier der Fall.

¹³⁷ Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 3 Rdnr. 91 ff.; Heselhaus, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. 2007, § 1 Rdnr. 107 f.; Koch/Krohn, NuR 2006, S. 673, 676 m.w.N.

¹³⁸ Kritisch Koch/Krohn, NuR 2006, S. 673, 677.

¹³⁹ Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, § 3 Rdnr. 91; Heselhaus, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, § 1 Rdnr. 108; Koch/Krohn, NuR 2006, S. 673, 676.

¹⁴⁰ BR-Drs. 9/08, S. 17 f.

¹⁴¹ Zusammenfassend BVerfGE 68, S. 319, 330 (Bundesärzteordnung) m.w.N. für die ständige Rspr.

¹⁴² Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl., Art. 74 Rdnr. 25 m.w.N.

¹⁴³ Zum EnEG 1976: BT-Drs. 7/4575, S. 7; zur Änderungs novelle 2005: BR-Drs. 195/05, S. 6; zur Änderungs novelle 2008: BT-Drs. 16/10290, S. 7. Dem folgen ohne nähere Auseinandersetzung Müller-Kullmann/Stock, in: Danner/Theobald, Energierecht, Einfg. EnEG Rdnr. 21.

¹⁴⁴ Eingehend Milkau, ZUR 2008, S. 561, 563 f.

Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG)

Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund auf einigen der in Art. 74 Abs. 1 GG genannten Gebiete das Gesetzgebungsrecht (nur), „wenn und soweit die Herstellung der gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“.

Zu den von Art. 72 Abs. 1 GG erfassten Gebieten gehört unter anderem Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft), jedoch nicht Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Recht der Luftreinhaltung). Soweit die erwogene bundesgesetzliche Regelung zur Fortbildungspflicht allein auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG beruht, spielt die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG folglich keine Rolle. Anders liegt es nach dem Wortlaut der Vorschrift jedoch, sofern Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG tragend zur Anwendung kommt.

Für die speziell auf Energieaspekte zielende Fortbildungspflicht spricht nach hiesiger Auffassung Einiges dafür, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zur Anwendung zu bringen. Objektiv handelt es sich jedoch zugleich um eine Teilmaterie des Berufsrechts, welches kompetenzrechtlich Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zuzuordnen ist.

Diese Ausgangssituation führt zu drei Fragestellungen:

1. Kommt die Erforderlichkeitsklausel stets zur Anwendung, wenn einer der der Sache nach einschlägigen Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 GG von Art. 72 Abs. 2 GG erfasst ist, der andere jedoch nicht?
2. Auf welchen der Kompetenztitel ist abzustellen, wenn – wie hier – mehrere Titel an sich in Betracht kommen?
3. Gesetzt den Fall, es bedarf einer Erforderlichkeitsprüfung: Wären die Voraussetzungen von Art. 72 Abs. 2 GG vorliegend erfüllt?

Zu Frage 1 wird für den konzeptionellen Ansatz des EEWärmeG in einer Äußerung der Rechtsliteratur dezidiert vertreten, dass Art. 72 Abs. 2 GG im Falle einer Doppelkompetenz stets zur Anwendung zu bringen sei – wobei dort allerdings im zweiten Prüfungsschritt die Erforderlichkeit unter dem Aspekt der Wirtschaftseinheit bejaht, Frage 3 also positiv beantwortet wird.¹⁴⁵

Hinsichtlich Frage 1 überzeugt die in der Rechtsliteratur entwickelte Ansicht nach hier vertretener Auffassung nicht. Sie übersieht, dass die im Zuge der Föderalismusreform 2006 eingefügte Einschränkung des Art. 72 Abs. 2 GG eine Ausnahme von der Regel des Art. 72 Abs. 1 GG darstellt und daher eng auszulegen ist.¹⁴⁶ Es gibt eine Vielzahl von Gesetzesregelungen, die mehreren Kompetenztiteln aus Art. 74 Abs. 1 GG zuzuordnen sind, von denen nur ein Teil Art. 72 Abs. 2 GG unterfällt. Namentlich das „Recht der Wirtschaft“ ist von sehr vielen auf andere Kompetenztitel gestützten Gesetzen zumindest mit betroffen. Man denke nur an das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) oder das Strafgesetzbuch (StGB), welche tragend auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG beruhen, aber zahlreiche Normen enthalten, welche der Ordnung des Wirtschaftslebens dienen. Mit der Erwähnung des Art. 74 Abs. 1 GG innerhalb von Art. 72 Abs. 2 GG wurde nicht bezweckt, sämtliche bundesgesetzlichen Bestimmungen, die auch die Ordnung des Wirtschaftslebens beeinflussen, einer Erforderlichkeitsprüfung zu unterziehen. Der in Art. 72 Abs. 2 GG aufgestellte Katalog der einer zusätzlichen Erforderlichkeitsprüfung zu unterziehenden Mate-

¹⁴⁵ Dezidiert Milkau, ZUR 2008, S. 561, 564 ff.

¹⁴⁶ Seiler spricht dementsprechend von einem „systematischen Regelfall“ der nicht durch Art. 72 Abs. 2 GG eingeschränkten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 72 Rdnr. 7), Pieroth von der „Kernkompetenz“ (in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 72 Rdnr. 3 ff.).

rien ist vielmehr als abschließend konzipiert¹⁴⁷ – nicht als „nach oben offen“. Dem würde es widersprechen, die Prüfung im Falle des Vorliegens mehrerer Kompetenztitel stets auch auf Materien zu erstrecken, die an sich gerade nicht der Erforderlichkeitsprüfung unterfallen sollen.

Für Fallkonstellationen, in denen – wie hier – die Berufung auf mehrere Kompetenztitel in Betracht kommt, von denen einer der uneingeschränkten Regelkompetenz aus Art. 72 Abs. 1 GG unterfällt, der andere jedoch einer Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG zu unterziehen ist, schließt sich daran jedoch Frage 2 an: Auf welchen der in Betracht kommenden Kompetenztitel ist bezüglich des Anwendungsbereichs von Art. 72 Abs. 2 GG abzustellen?

Die Abgrenzung verschiedener Kompetenztitel spielt in der bisherigen Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts gelegentlich eine Rolle für die Zuordnung zu den Gesetzgebungskompetenzen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern.¹⁴⁸ Im Hinblick speziell auf Art. 72 Abs. 2 GG tauchte sie – soweit ersichtlich – noch nicht auf. Es liegt jedoch zumindest nahe, hier die gleichen Maßstäbe zur Anwendung zu bringen.

Das BVerfG hat insofern bislang keine in jeder Hinsicht klaren Maßstäbe herausgearbeitet, doch lassen sich aus seiner Rechtsprechung gewisse Konturen ableiten. Das Gericht hebt in einer Reihe von einzelnen Entscheidungen hervor, dass es im Überschneidungsbereich verschiedener Kompetenznormen auf den „Regelungszusammenhang“¹⁴⁹, den „Schwerpunkt“¹⁵⁰, das „Schwergewicht“¹⁵¹ oder darauf ankommt, mit welchem Kompetenzbereich die Regelung enger „verzahnt“¹⁵² ist. Im Einklang damit stellt das BVerfG in seiner Entscheidung zur Inkompatibilität für Fälle des partiellen Hineinragens aus einem in einen anderen Zuständigkeitsbereich fest:

„Die umfassende Regelung eines Zuständigkeitsbereiches kann Teilregelungen enthalten, die zwar einen anderen Kompetenzbereich berühren, die aber gleichwohl Teil der im übrigen geregelten Materie bleiben. Für die Zuordnung solcher Teilregelungen zu einem Kompetenzbereich dürfen sie nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und isoliert für sich betrachtet werden. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist“¹⁵³.

Vor diesem Hintergrund spricht Überwiegendes dafür, eine spezifisch auf die Berufsfelder der Architekt/innen und Ingenieur/innen gerichtete bundesrechtliche Fortbildungspflicht in Bezug auf energetische Belange des Bauens eher der Materie „Recht der Wirtschaft“ denn der Materie „Recht der Luftreinhaltung“ zuzuordnen. Sofern es darauf ankommen sollte, kommt folglich Art. 72 Abs. 2 GG zur Anwendung.

Damit ist Frage 3 angesprochen. Die Voraussetzungen von Art. 72 Abs. 2 GG waren hinsichtlich seiner Reichweite bereits mehrfach Gegenstand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Im Hinblick auf das zentrale Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit hat das BVerfG

¹⁴⁷ Vgl. den Entwurf zur GG-Änderung in BT-Drs. 16/813, S. 11, in dem es ausdrücklich heißt: „Damit werden die übrigen Materien des Artikels 74 Abs. 1, bei denen es nach übereinstimmender Auffassung von Bund und Ländern einer Prüfung der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung nicht mehr bedarf, von Artikel 72 Abs. 2 ausgenommen.“

¹⁴⁸ Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 70 Rdnr. 8 m.w.N.

¹⁴⁹ BVerfGE 97, S. 228, 251.

¹⁵⁰ BVerfGE 97, S. 332, 341.

¹⁵¹ BVerfGE 80, S. 124, 132.

¹⁵² BVerfGE 98, S. 145, 158; BVerfGE 98, S. 265, 299.

¹⁵³ BVerfGE 98, S. 145, 158; ähnlich BVerfGE 98, S. 265, 299.

insbesondere in seinen Entscheidungen zur Altenpflege¹⁵⁴ sowie in seinen Urteilen zur Juniorprofessur¹⁵⁵ und zum Verbot von Studiengebühren¹⁵⁶ sehr strenge Maßstäbe entwickelt, wenngleich es dem Bund als Gesetzgeber hierbei inhaltlich unter dem Stichwort der „Einschätzungsprärogative“ durchaus einen grundsätzlich weiten Beurteilungsspielraum zubilligt, dessen Gebrauch es lediglich darauf prüft, ob die Herleitung (inhaltlich) schlüssig und methodisch sorgfältig zustande gekommen ist.¹⁵⁷

Im vorliegenden Fall kommt eine Berufung auf die Erforderlichkeit einer bundesrechtlichen Regelung unter dem Aspekt der „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ im gesamtstaatlichen Interesse in Betracht. Nach Ansicht des BVerfG muss es dem Bund bei der Inanspruchnahme des Tatbestandsmerkmals der „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ um „die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland durch einheitliche Rechtssetzung“ gehen, wobei das Gericht ausdrücklich darauf hinweist, dass sei „nicht schon dann der Fall, wenn die Länder eine sachlich nicht optimale Regelung wählen“.¹⁵⁸ Entscheidend ist, ob „Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen“ würden.¹⁵⁹

Davon kann hier ausgegangen werden, denn das gesetzgeberische Ziel ist Bestandteil der übergeordneten Strategie des Bundes für den Klimaschutz, der seinerseits eine wesentliche Rolle für die zukünftige Entwicklung der Volkswirtschaft spielt. Es handelt sich zwar nur um einen kleinen einzelnen „Baustein“ des Klimaschutzinstrumentariums, dem jedoch eine Schlüsselstellung für die praktische Umsetzung im Gebäudebereich zukommt. Die bisherige Praxis des Berufsrechts der Länder lässt kein Interesse erkennen, sich mit eigenen Initiativen gezielt der Aufgabe zuzuwenden, ein hohes Qualifikationsniveau namentlich der Architekt/innen für das energetische Bauen sicherzustellen. Da die Klimaschutzstrategie ein zügiges Handeln erfordert, steht es dem Bund unter Inanspruchnahme von Art. 72 GG zu, selbst die Initiative zu ergreifen.

Zwischenergebnis zur kompetenzrechtlichen Prüfung

Die kompetenzrechtliche Betrachtung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Länder können erweiterte Fortbildungsregelungen innerhalb des vorhandenen Berufsrechts unter Berufung auf Art. 70 Abs. 1 GG und Art. 72 Abs. 1 GG erlassen, weil der Bund von der ihm an sich zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) insoweit keinen Gebrauch gemacht hat.
- Eine bundesgesetzliche Fortbildungspflicht, deren Einführung der Sache nach auf klimapolitischen Motiven beruht, kann vom Kompetenztitel her neben Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Recht der Luftreinhaltung) gestützt werden.
- Im Falle einer Zuordnung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ergibt sich jedoch aus Art. 72 Abs. 2 GG, dass eine bundesrechtliche Regelung nur zulässig ist, soweit dies zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Das ist zu beja-

¹⁵⁴ BVerfGE 106, S. 62 ff.

¹⁵⁵ BVerfGE 111, S. 226 (Rdnr. 95 ff.).

¹⁵⁶ BVerfGE 112, S. 226 (Rdnr. 80 ff.).

¹⁵⁷ BVerfGE 111, S. 226, Rdnr. 102.

¹⁵⁸ BVerfGE 111, S. 226, Rdnr. 101.

¹⁵⁹ BVerfGE 106, S. 62 (Rdnr. 328).

hen, so dass auch einer bundesrechtlichen Regelung im Resultat keine kompetenzrechtlichen Hindernisse entgegenstehen.

- Die Erforderlichkeitsprüfung im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG würde zwar an sich im Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG entfallen. Es spricht jedoch bei einer gezielt in das bestehende Berufsrecht hineinwirkenden Fortbildungspflicht mehr dafür, die Regelung ihrem Wirkungsbereich entsprechend als berufsrechtlicher Natur zu betrachten und daher der Materie des Rechts der Wirtschaft zuzuordnen.

3.2.5 EU-Recht

Im Hinblick auf das EU-Recht ergeben sich für die Schaffung spezifisch berufsrechtlicher Fortbildungspflichten keine vertieft erörterungsbedürftige Hindernisse.

Die in den berufsrechtlichen Gesetzen der Bundesländer aufgestellten Schranken für die Betätigung unter der Bezeichnung als Architekt/in oder (Beratende/r) Ingenieur/in stellen materiellrechtlich Regelungen dar, mit denen in die Anwendungsbereiche der Dienstleistungsfreiheit (Art. 55, 56 AEUV) und der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV) beschränkend eingewirkt wird. Zur Vermeidung von unzulässigen Diskriminierungen enthalten die betreffenden Gesetze deshalb sämtlich besondere Bestimmungen, nach denen die Angehörigen anderer EU-Staaten ihre Leistungen unter denselben Berufsbezeichnungen ohne Eintragung in die jeweiligen Listen anbieten dürfen, sofern sie dies nach dem Recht des jeweiligen Niederlassungsstaates tun dürfen.

Gegenüber den von den Sonderregelungen für Angehörige aus EU-Staaten erfassten Personen würden die neuen Anforderungen zur Fortbildung bei systemgerechter Konstruktion der Bestimmungen keine Wirkungen entfalten. Auch die bestehenden berufsrechtlichen Regelungen zu Fortbildungspflichten erstrecken sich nur auf die Mitglieder der jeweiligen Kammern, nicht auf „externe“ Anbieter vergleichbarer Leistungen, da die Kammern auf jene keinen rechtlichen Zugriff haben. Eine darüber hinausgehende Erstreckung auf nicht den Kammern angehörende EU-Ausländer würde diesen gegenüber eine mit der Dienstleistungsfreiheit kollidierende diskriminierende Wirkung auslösen, da sich die betreffenden Personen unter Umständen nur einmalig in Deutschland betätigen und ihnen der Besuch geeigneter Fortbildungen als Voraussetzung für diese Betätigung nicht ohne weiteres zugemutet werden kann.

3.2.6 Zwischenergebnis

Die verfassungs- und EU-rechtliche Prüfung der verschiedenen Optionen zur Ausweitung von Fortbildungspflichten bei den Architekt/innen und (Bau-) Ingenieur/innen ergibt:

- Erweiterte Fortbildungspflichten sind Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) seitens der Architekt/innen (und der Beratenden Ingenieur/innen). Hinreichend gerechtfertigt können diese nur sein, soweit dafür spezifische Gründe vorliegen und die Verpflichtung verhältnismäßig ist. Das ist zu bejahen für aus dem Zusammenhang mit der Klimaschutzpolitik heraus begründete Fortbildungspflichten, die sich in spezifischer Weise auf eine ausreichende Qualifikation im Hinblick auf energiebezogene Aufgabenstellungen bei den Architekt/innen beziehen. Ohne einen solchen aufgabenspezifischen Zuschnitt lässt sich eine Ausweitung der Fortbildungspflichten – soweit ersichtlich – nicht rechtfertigen. Unsicher ist, ob sich eine auf Energieaufgaben bezogene Ausweitung der Fortbildungspflichten bei den Ingenieur/innen rechtfertigen lässt, da bei diesen bereits eine relativ ausgeprägte Übung der fachlichen Spezialisierung besteht.

- Die Architekten- und Ingenieurkammern würden durch eine ihnen auferlegte Pflicht zur Duldung und Kontrolle ausgeweiteter Fortbildungspflichten nicht in Grundrechten betroffen. Es würde lediglich ihr im öffentlichen Interesse liegender Aufgabenkreis modifiziert.
- Die Gesetzgebungskompetenz für erweiterte Fortbildungspflichten liegt innerhalb der bestehenden rechtlichen Systematik bei den Bundesländern. Dem Bund steht jedoch die Möglichkeit offen, unter Gebrauch des Kompetenztitels „Recht der Wirtschaft“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG selbst durch eigenes Gesetz entsprechende Fortbildungsanforderungen aufzustellen. Ein Art. 72 Abs. 2 GG genügendes bundesrechtliches Regelungsbedürfnis ist insofern für speziell dem Klimaschutz dienende Fortbildungsanforderungen zu bejahen, im Übrigen zu verneinen.
- Ernstliche EU-Hindernisse für eine auf die energiebezogene Qualifikation bezogene Fortbildungspflicht für Architekt/innen sind nicht ersichtlich.

Mithin kann gefolgert werden:

Eine auf das Berufsrecht zielende Fortbildungspflicht kann (sowohl durch die Länder als auch durch den Bund) ohne rechtliche Bedenken speziell für den Tätigkeitsbereich der Architekt/innen geschaffen werden, sofern sich die Verpflichtung in spezifischer Weise auf die energiebezogenen Aufgaben des Bauens und Sanierens bezieht. Ein ausreichendes, der Prüfung am Maßstab des Art. 72 Abs. 2 GG Stand haltendes bundesrechtliches Regelungsbedürfnis für die Aufstellung weitreichender, jedoch allgemein gehaltenen Fortbildungspflichten bei den Architekt/innen ist demgegenüber nicht erkennbar. Die Zulässigkeit der Statuierung einer (auch energiespezifischen) Fortbildungspflicht bei den (Bau-) Ingenieur/innen kann nicht sicher angenommen werden.

3.3 Energiebezogene Qualifikationsanforderungen im Fachrecht

3.3.1 Ausgestaltungsmöglichkeiten und Regelungswege

Für die Aufstellung von energiebezogenen Qualifikationsanforderungen im einschlägigen Fachrecht kommen zwei Regelungsmaterien in Betracht: einerseits das Bauordnungsrecht, andererseits das Energierecht für Gebäude. Beide Rechtsgebiete bieten dafür Ansatzpunkte, wobei sich hinsichtlich der Einzelheiten der Ausgestaltung naturgemäß verschiedene Varianten ergeben können:

- Im Bauordnungsrecht könnten Qualifikationsanforderungen an den Wärmeschutznachweis geknüpft werden. Der bauordnungsrechtliche Wärmeschutznachweis bezieht sich nach dem traditionellen Konzept des Bauordnungsrechts zwar nicht auf Anforderungen an das Gebäude aus Gründen des Klimaschutzes bzw. der Einsparung fossiler Energie. Es wäre jedoch denkbar, ihn dahin auszuweiten.
- Im Energie-Fachrecht wäre der passende Regelungsort auf Grundlage der bestehenden rechtlichen Systematik die Energieeinsparverordnung (EnEV), die zwar bisher nur Bestimmungen zur Qualifikation für die Ausstellung von Energieausweisen bei bestehenden Gebäuden enthält (§ 21 EnEV), insoweit aber grundsätzlich ausbaufähig ist, erforderlichenfalls auch bei einer Anpassung der Ermächtigungsgrundlagen im Energieeinspargesetz (EnEG). Es wäre aber ebenso gut denkbar, die Bestimmungen aus der EnEV auszulagern, sei es direkt in das EnEG oder in ein eigenständiges Gesetz. Innerhalb des EEWärmeG würden sie nicht passen, weil das EEWärmeG im Unterschied zu EnEG und

EnEV nicht auf die Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes ausgerichtet ist, sondern nur die Anwendung von einzelnen Techniken zum Gegenstand hat; ohne rechtssystematischen Bruch würden dort allenfalls Qualifikationsregelungen für Personen aufgestellt werden können, die an Maßnahmen zur Erfüllung des EEWärmeG beteiligt sind. Konsequenter wäre es im Sinne der Klimaschutzstrategie, ein umfassendes Klimaschutzgesetz für Gebäude zu schaffen, in dem die beiden bisher getrennten Rechtsgebiete des Energieeinsparrechts und des Rechts der erneuerbaren Wärme zusammengeführt würden¹⁶⁰. Auch in einen solchen Kontext ließen sich die hier diskutierten Regelungen einpassen.

Vom Sachzusammenhang her liegt es näher, den Weg über das Energie-Fachrecht als über das Bauordnungsrecht zu wählen, weil es materiell darum geht sicherzustellen, dass die Anforderungen des Energie-Fachrechts eingehalten werden. Dabei kommt es für die Frage der Vereinbarkeit mit den Grundrechten nicht darauf an, welche rechtliche Systematik zugrunde gelegt wird. Im Rahmen der Überlegungen zur Gesetzgebungskompetenz wird die Art der Rechtskonstruktion allerdings eine wesentliche Rolle spielen.

Geht man von den heutigen Regelungen der EnEV aus, so läge der regelungstechnisch einfachste Weg darin, die in § 21 Abs. 1 EnEV geregelte Berechtigung zur Ausstellung von Energieausweisen für bestehende Gebäude generell – für alle dort genannten Fallgruppen – davon abhängig zu machen, dass eine der Anforderungen aus § 21 Abs. 2 EnEV erfüllt ist (energiebezogener Schwerpunkt im Studium, Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen nach Anlage 11 der EnEV oder öffentliche Bestellung als Sachverständige/r für energetisches Bauen). Bisher sind alle bauvorlageberechtigten Personen von diesen zusätzlichen Anforderungen befreit (vgl. § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 5 EnEV). Zusätzlich könnte eine Registrierung oder – noch weitergehend – eine Art von behördlicher Genehmigung unter Prüfung der Voraussetzungen eingeführt werden. Soweit erforderlich, wäre es auch denkbar, in diesem Kontext die in Anlage 11 der EnEV geregelten Bestimmungen zum notwendigen Inhalt von Fortbildungsmaßnahmen zu modifizieren. Es könnte auch gefordert werden, geeignete Veranstaltungen zur regelmäßigen Auffrischung (z.B. zum Entwicklungsstand neuerer Verfahren und Materialien) zu besuchen und dies auf geeignete Weise zu dokumentieren.

§ 21 EnEV erfasst als nur die Berechtigung zur Ausstellung von Energieausweisen für *bestehende* Gebäude regelnde Vorschrift zwar einen sehr großen und den für die Klimaschutzperspektive wichtigsten Teil der Gebäude. Nach dem bisherigen Energieausweis-Konzept der Verordnung ist bei Bestandsgebäuden jedoch meist (von den Sonderfällen grundlegender Gebäudesanierung nach § 9 Abs. 2 EnEV abgesehen) nur ein verbrauchsbezogener Ausweis nötig, kein Bedarfsausweis. Für Verbrauchsausweise werden in der Regel keine besonderen Kenntnisse des Bauwerks benötigt, so dass Architekt/innen insoweit eher seltener angefragt werden dürften. Mit einer „Verschärfung“ des § 21 EnEV für den Kreis der Architekt/innen wäre daher für die Zielsetzung dieser Untersuchung noch nicht viel gewonnen. Eine in der Breite wirksame Erweiterung der energiebezogenen Qualifikation bei den Architekt/innen kann damit allein nicht erreicht werden. Anders wäre das bei einer Erweiterung des § 21 EnEV um eine vergleichbare Regelung, in der spezifische Qualifikationsanforderungen für die Ausstellung von (bedarfsbezogenen) Energieausweisen für Neubauten und wesentliche Änderungen normiert werden.

Über die Änderung des § 21 EnEV hinaus erscheint es sinnvoll, ggf. auch das Konzept der EnEV zum Nachweis der Einhaltung ihrer materiellen Anforderungen für neue Gebäude insgesamt

¹⁶⁰ In diese Richtung gehen auch § 1 Abs. 1 der ab Mai 2014 geltenden novellierten EnEV sowie die dazu ergangene Entschließung des Bundesrates v. 11.10.2013, in: BR-Drs. 113/13 (Beschluss), S. 44 f.

zu überdenken. Nach der ursprünglichen Konzeption des EnEG ist die Regelung des Erfüllungsnachweises eine Angelegenheit des Landesrechts, welches hierfür entweder den Weg des Bauordnungsrechts oder den Weg ergänzender Durchführungsverordnungen zur EnEV einschlagen kann (siehe oben, 2.1.4 und 2.1.5). Die meisten Länder kommen dieser Aufgabe aber nicht vollständig nach, weil sie im Zuge der Deregulierungsreform des Bauordnungsrechts keine generelle behördliche Prüfung des EnEV-Erfüllungsnachweises mehr vorsehen und auch nur zum Teil einen Sachverständigennachweis an seine Stelle treten lassen. Eine zuverlässige Einhaltungskontrolle der EnEV-Anforderungen ist daher für Neubauten nach gegenwärtiger Rechtslage nicht flächendeckend gewährleistet (siehe oben, 2.1.4).

Aus diesem Grund drängt es sich auf, die Art der Einhaltungskontrolle innerhalb des Energiefachrechts neu zu regeln und künftig vorzusehen, dass die Einhaltung der Anforderungen für Neubauten (sowie wesentliche Änderungen nach § 9 Abs. 2 EnEV) durch die Bauvorlageberechtigten oder andere fachlich geeignete Personen zu prüfen und nachvollziehbar zu dokumentieren ist. Denkbar ist es insofern auch, die Prüfung Sachverständigen zu übertragen und/oder Stichprobenkontrollen einzuführen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass der Bund seit der jüngsten Novelle des EnEG im Jahr 2013¹⁶¹ Im Wege der Rechtsverordnung auch die Art und das Verfahren der Überwachung von in der EnEV festgesetzten Anforderungen an zu errichtende Gebäude regeln darf (vgl. § 7 Abs. 1a EnEG).

Der für Neubauten vorgeschriebene bedarfsbezogene Energieausweis erfüllt als solcher die Dokumentationsanforderungen nicht vollständig, weil er zwar auf den nach den §§ 3 bis 5 EnEV erforderlichen Berechnungen beruhen muss, selbst aber nur die Ergebnisse wiedergibt (§ 18 Abs. 1 EnEV). Das gleiche gilt für Änderungen am Gebäude, für die ein Bedarfsausweis vorgesehen ist (§ 18 Abs. 2 EnEV). Es ist aber denkbar, den bedarfsbezogenen Energieausweis zu einem vollwertigen Erfüllungsnachweis oder zu dessen wesentlichem Bestandteil aufzuwerten, etwa indem man eine den Ausweis als solchen ergänzende Dokumentation der Eingangsdaten und des Berechnungsweges verlangt, die zugleich als Erfüllungsnachweis fungieren kann.

Eine Dokumentation der Eingangsdaten und des Berechnungsweges für den Energieausweis durch den jeweiligen Aussteller war nach den bis April 2014 geltenden Vorschriften der EnEV nicht verbindlich vorgeschrieben. Mit dem Inkrafttreten der im Zuge der Zweiten Verordnung zur Änderung der EnEV vom 18. November 2013¹⁶² erfolgten Neuregelungen am 1. Mai 2014 hat sich die Rechtslage insofern allerdings geändert. Nach § 26d Abs. 5 der EnEV in der heute geltenden Fassung sind die Aussteller verpflichtet, „Kopien der von ihnen ausgestellten Energieausweise und der zu deren Ausstellung verwendeten Daten und Unterlagen zwei Jahre ab dem Ausstellungsdatum des jeweiligen Energieausweises aufzubewahren“. Hintergrund ist die – nach der Richtlinie 2010/31/EU vorgeschriebene – Einführung einer Registrierungspflicht für Energieausweise und einer Pflicht zur behördlichen Stichprobenkontrolle für Energieausweise (vgl. einerseits Art. 18 i.V.m. mit Anhang II der Richtlinie 2010/31/EU, andererseits §§ 26c und 26d der zum 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Neuregelungen der EnEV). Die Zwei-Jahres-Regelung des § 26d Abs. 5 EnEV ist aus hiesiger Sicht mit Blick auf den wesentlichen längeren Geltungszeitraum des Energieausweises zwar erstaunlich kurz angelegt. Ungeachtet dessen kann die Vorschrift als erster Ansatz in die Richtung angesehen werden, den Energieausweis zu einem echten Erfüllungsnachweis aufzuwerten. Hieran ließe sich im Rahmen einer erweiterten Reform anknüpfen.

¹⁶¹ BGBl. I 2013, S. 2197.

¹⁶² BGBl. I 2013, S. 3951.

3.3.2 Eingriff in Grundrechte

Wie bei der direkten Fortbildungspflicht handelt es sich auch bei den verschiedenen Varianten der Qualifikationsanforderungen um Eingriffe in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Architekt/innen bzw. (ggf.) der Beratenden Ingenieur/innen unter dem Aspekt der freien Berufsausübung. Von daher sind die gleichen Prüfungsmaßstäbe zur Anwendung zu bringen wie oben (siehe 3.2.2). Auch der Legitimationszusammenhang ist identisch.

Hinsichtlich der einzelnen Verhältnismäßigkeitskriterien sind die verschiedenen Ausgestaltungsoptionen und Varianten im Hinblick auf die Erforderlichkeit und die Angemessenheit gegenüberzustellen. Auch hier zeigt sich vom Ansatz her, dass die jeweils weitergehenden Maßnahmen – d.h. die jeweils tieferen Grundrechtseingriffe – am Erforderlichkeitsmaßstab nicht scheitern, weil mit ihnen eine größere Wirksamkeit im Sinne der Regelungsziele verbunden ist. Es ist auch nicht ersichtlich, dass eine der Varianten unangemessen schwere Beeinträchtigungen zur Folge hätte.

Im Vergleich zu den oben erörterten Möglichkeiten zur Aufstellung berufsrechtlicher Fortbildungspflichten können die speziell auf Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung der EnEV bezogenen Qualifikationsanforderungen als zielgenauer betrachtet werden. Sie belasten die Gesamtgruppe der Architekt/innen weniger, weil sie für diejenigen, die ausschließlich in anderen Aufgabenbereichen des Berufsfeldes tätig sind, von vornherein nicht relevant sind. Daraus dürfte aber nicht geschlossen werden können, dass mit der berufsrechtlichen Regelungsoption gegen das Erforderlichkeitskriterium verstoßen würde. Denn zum einen lassen sich derartige Fälle auch im Berufsrecht durch geeignete Regelungen vermeiden, zum anderen hat der berufsrechtliche Weg den Vorteil, dass die Fortbildungsanforderungen durch die Kammern besonders gut inhaltlich gesteuert und kontrolliert werden können. Letztlich kann daher davon ausgegangen werden, dass die Auswahl des Regelungsweges über das Berufs- oder das Energierecht im Hinblick auf den Grundrechtsmaßstab in den grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers fallen dürfte.

Ernstliche grundrechtliche Hindernisse sind somit für die Realisierung der verschiedenen Optionen und Varianten der Qualifikationsanforderungen für das Energie-Fachrecht nicht ersichtlich.

3.3.3 Gesetzgebungskompetenzen im Baurecht

Gegen den schon aus sachlichen Gründen eher nachrangig erscheinenden regelungstechnischen Weg über die Bauordnungen der Länder sind aus verfassungsrechtlicher Sicht schwerwiegende Bedenken zu erheben, sofern daran gedacht werden soll, entsprechende Regelungen auf Bundesebene anzusiedeln.

Bei dem Bauordnungsrecht der Länder handelt es sich um eine originär den Länderkompetenzen zuzuordnende Rechtsmaterie (Art. 70 Abs. 1 GG). Im Unterschied zum Berufsrecht der Architekt/innen und Beratenden Ingenieur/innen, das grundsätzlich als Teilmaterie des Rechts der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) anzusehen ist und nur deshalb durch die Länder geregelt werden darf, weil der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis nach Art. 72 GG keinen Gebrauch gemacht hat, ist es dem Bund von vornherein nicht gestattet, die Rechtsmaterie des Bauordnungsrechts an sich zu ziehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem sog. Baurechtsgutachten von 1954¹⁶³ die Wurzeln dafür gelegt, dass es in Baurecht zu einem Nebeneinander zweier Rechtsmaterien kommt, die sich auf einen identischen Regelungsgegenstand richten: nämlich das Grundstück und seine Bebauung. Der Bund darf in diesem Bereich auf Basis von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG unter dem Aspekt des „Bodenrechts“ ausschließlich Regelungen treffen, die städtebaulich motiviert sind, nämlich aus der Intention herrühren, die Art der jeweils zulässigen Bodennutzung ordnend zu gestalten.¹⁶⁴ Demgegenüber regeln die Bauordnungen der Länder sonstige materielle Anforderungen an die Bebauung von Grundstücken (im Schwerpunkt solche der Gefahrenabwehr, teils aber auch Mindestanforderungen aus sozial- oder umweltpolitischen Gründen) sowie das baurechtliche Verfahrensrecht, in dessen Mittelpunkt vom historischen Ausgangspunkt her die Baugenehmigung steht. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG verleiht dem Bund nicht das Recht, eigenständige Regelungen zum bauaufsichtlichen Verfahren aufzustellen.

Mithin fällt die Aufstellung von Qualifikationsanforderungen für den bauordnungsrechtlichen Wärmeschutznachweis in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Einem bundesgesetzlichen Handeln ist diese Regelungsmaterie verschlossen.

3.3.4 Gesetzgebungskompetenzen im Energie-Fachrecht

An die vorstehenden Ausführungen anschließend stellen sich im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen für eine im Kontext des Energie-Fachrechts stehende Regelung mehrere teils aufeinander aufbauende, teils eigenständige Fragen:

- Zunächst ist zu klären, ob sich der Bund insoweit auf eine eigenständige Gesetzgebungskompetenz berufen kann und welche dies ist.
- Hieran anknüpfend ist auch für diesen Regelungsweg danach zu fragen, ob Art. 72 Abs. 2 GG Anwendung findet und (ggf.) ob die Voraussetzungen erfüllt sind.
- Darüber hinaus stellt sich die weitere Frage, ob die Wahrnehmung der Bundeskompetenzen eine Einschränkung durch die Kompetenzzuweisung an die Länder für Regelungen im Rahmen der Verwaltungskompetenz für Bundesgesetze (Art. 84 GG) erfährt.
- Schließlich wird zu klären sein, ob die in Aussicht genommenen Regelungen im Verordnungswege ergehen können (d.h. innerhalb der EnEV) oder eine gesetzliche Regelung notwendig ist. In diesem Zusammenhang sind auch die Regelungsbefugnisse der Länder für Durchführungsbestimmungen zur EnEV anzusprechen.

Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 GG

Sofern die Qualifikationsbestimmungen in den Kontext des Energieeinsparrechts gestellt werden sollen, liegt es nahe, dass der Bund insoweit die gleiche Gesetzgebungskompetenz wahrnimmt wie für das Energieeinsparrecht als solches.

Sowohl der Gesetzentwurf für die Ursprungsfassung des EnEG als auch die Entwurfsdokumente für die nachfolgenden Änderungsfassungen der Jahre 2005 und 2008 verweisen auf die kon-

¹⁶³ BVerfGE 3, S. 407, dort insb. 421 ff.

¹⁶⁴ Vgl. Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 29 Rdnr. 57; Schmaltz, in: Schrödter, BauGB, § 29 Rdnr. 26; Kuchler, DVBl. 1989, 973/977 f.; Manssen, Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften, S. 55 ff.; Weyreuther, Bauen im Außenbereich, 496; Weyreuther, BauR 1972, 1.

kurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.¹⁶⁵ Diese Qualifizierung hat eine gewisse Plausibilität für sich, denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Begriff „Recht der Wirtschaft“ grundsätzlich weit zu verstehen. Ihm sind nicht nur diejenigen Normen zuzuordnen, die auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch Gesetze mit wirtschaftsregulierendem oder wirtschaftslenkendem Inhalt.¹⁶⁶ Diesem weiten Ansatz folgend soll auch der im Klammerzusatz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erwähnte Begriff der „Energiewirtschaft“ in einem weiten, umfassenden Sinne zu verstehen sein, so dass auch Regelungen zur Steuerung der Energiegewinnung und -verteilung sowie zur Energieeinsparung umfasst sind.¹⁶⁷ Hingewiesen wird zum Teil auch auf den Zusammenhang mit der Bau- und Wohnungswirtschaft¹⁶⁸ (wobei kritisch anzumerken ist, dass Gebäude vom Energieeinsparungsrecht nicht als Wirtschafts- oder Bewirtschaftungsgut angesprochen werden, sondern lediglich in der Eigenschaft, Energie zu verbrauchen – aus der Wirtschaftsperspektive geht es um den Verbrauch von Energie, nicht um die Gebäudewirtschaft).

In der Rechtsliteratur werden die Energieeinsparregelungen zum Teil stattdessen dem materiellen Bauordnungsrecht der Länder als zugehörig erachtet.¹⁶⁹ Hierfür sprechen ebenfalls beachtliche Gründe, denn der Sache nach geht es um die Vermeidung von durch Bauwerke entstehende Beeinträchtigungen von Belangen des Gemeinwohls. Deshalb enthalten bereits die klassischen Landesbauordnungen Anforderungen energetische Anforderungen an Gebäude – wenn auch ohne insoweit anspruchsvolle Vorgaben zu machen.¹⁷⁰ Diese Sichtweise hat sich jedoch praktisch nicht durchsetzen können. Die Qualifikation des EnEG 1976 als dem Recht der Wirtschaft zugehörend wird in der Kommentarliteratur zum Grundgesetz¹⁷¹ – die sich mit der Frage allerdings nie vertieft auseinandergesetzt hat¹⁷² – nicht in Frage gestellt. Mittlerweile hat sich das EnEG fast vier Jahrzehnte als eigenständiges Rechtsgebiet auf Bundesebene lang neben dem Bauordnungsrecht etabliert, ohne dass sich eines der Bundesländer des Standpunkts angenommen hätte, es handele sich um materielles Bauordnungsrecht und eine Regelung auf Bundesebene sei daher untersagt. In Anbetracht dessen kann die Auffassung, der Bund ergreife hier unzulässig eine an sich den Ländern zustehende Gesetzgebungsbefugnis, jedenfalls inzwischen als durch die in der gelebten Gesetzeswirklichkeit zum Ausdruck kommende Staatspraxis überholt angesehen werden.¹⁷³

Interessanter ist im vorliegenden Zusammenhang die Frage, ob das Gesetz heute noch immer der Gesetzesmaterie des Rechts der Wirtschaft als zugehörig erachtet werden kann, obwohl es seinem Inhalte nach bereits seit langer Zeit nicht mehr – wie zunächst – aus dem Blickwinkel volkswirtschaftlicher Interessen Deutschlands hauptsächlich zur Vermeidung von Abhängigkei-

¹⁶⁵ Zum EnEG 1976: BT-Drs. 7/4575, S. 7; zur Änderungsnovelle 2005: BR-Drs. 195/05, S. 6; zur Änderungsnovelle 2008: BT-Drs. 16/10290, S. 7.

¹⁶⁶ Zusammenfassend BVerfGE 68, S. 319, 330 (Bundesärzteordnung) m.w.N. für die ständige Rspr.

¹⁶⁷ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl., Art. 74 Rdnr. 25 m.w.N.

¹⁶⁸ Müller-Kullmann/Stock, in: Danner/Theobald, Energierecht, Einfg. EnEG Rdnr. 49.

¹⁶⁹ So Vogel, BauR 2009, S. 1196, 1198.

¹⁷⁰ Eingehend Vogel, BauR 2009, S. 1196, 1198.

¹⁷¹ Vgl. nur Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rdnr. 22; Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 74 Rdnr. 22; dem dezidiert folgend Moser, Klimaschutz durch die Energieeinsparverordnung (2011), S. 70 ff.

¹⁷² Das übersieht Moser, Klimaschutz durch die Energieeinsparverordnung (2011), S. 80.

¹⁷³ Zur Bedeutung der Staatspraxis für die Zuordnung zu den Gesetzgebungskompetenzen BVerfGE 68, S. 319, 328 f.; ferner BVerfGE 106, S. 62, 105 und BVerfGE 109, S. 190, 213.

ten hinsichtlich des notwendigen Imports von Energieträgern¹⁷⁴ dient, sondern mittlerweile in erster Linie als Instrumente der Klimaschutzpolitik fungiert¹⁷⁵.

Erstmals innerhalb der Gesetzgebung zum Ausdruck gebracht wurde der Klimaschutzzweck in der 3. Änderungsnovelle zum EnEG von 2008.¹⁷⁶ Dahinter standen die Beschlüsse der Bundesregierung zum „Integrierten Energie- und Klimaschutzprogramm“ (IEKP, sog. Meseberg-Beschlüsse) von 2007, die in der Steigerung der EnEV-Anforderungen eines der zentralen Werkzeuge der Klimapolitik erkannten.¹⁷⁷ Noch deutlicher wird die besondere Bedeutung des Klimaschutzzwecks im Energiekonzept 2010 der Bundesregierung mit der Absicht herausgestellt, den „Wärmebedarf des Gebäudebestandes langfristig mit dem Ziel zu senken, bis 2050 nahezu einen klimaneutralen Gebäudebestand zu haben“.¹⁷⁸ Den für Neubauten geltenden Anforderungen der EnEV zum Wärmeschutz und zur Primärenergieeinsparung kommt insoweit unbestritten eine Vorreiter- und Leitfunktion zu. Die Bundesregierung betont diese Rolle ausdrücklich in ihren sog. Energiewende-Beschlüssen vom Juni 2011.¹⁷⁹ Auch die hinter der EnEV stehende EU-Gebäuderichtlinie 2010/31/EU stellt den Klimaschutz als tragendes Motiv für ihre Regelungen heraus, mit denen die Mitgliedstaaten unter anderem verpflichtet werden sicherzustellen, dass ab 2021 nur noch „Niedrigstenergiegebäude“ errichtet werden (so Art. 9 der Richtlinie).¹⁸⁰

Folgerichtig wurde in § 1 der EnEV mit der Novelle für Mai 2014 eine den Klimaschutzkontext herstellende Zweckbestimmung verankert:¹⁸¹

„(1) Zweck dieser Verordnung ist die Einsparung von Energie in Gebäuden. In diesem Rahmen und unter Beachtung des gesetzlichen Grundsatzes der wirtschaftlichen Vertretbarkeit soll die Verordnung dazu beitragen, dass die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung, insbesondere ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand bis zum Jahr 2050, erreicht werden. Neben den Festlegungen in der Verordnung soll dieses Ziel auch mit anderen Instrumenten, insbesondere mit einer Modernisierungsoffensive für Gebäude, Anreizen durch die Förderpolitik und einem Sanierungsfahrplan, verfolgt werden. Im Rahmen der dafür noch festzulegenden Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Niedrigstenergiegebäuden wird die Bundesregierung in diesem Zusammenhang auch eine grundlegende Vereinfachung und Zusammenführung der Instrumente, die die Energieeinsparung und die Nutzung erneuerbarer Energien in

¹⁷⁴ Müller-Kullmann/Stock, in: Danner/Theobald, Energierecht, Einfg. EnEG Rdnr. 18.

¹⁷⁵ Müller-Kullmann/Stock (in: Danner/Theobald, Energierecht, Einfg. EnEG Rdnr. 21, ähnlich Rdnr. 49) formulieren insoweit – allerdings ohne dezidierte Auseinandersetzung – zurückhaltender: „Die Umweltpolitik sieht in der auf das Energieeinsparungsgesetz gestützten heutigen Energieeinsparverordnung mittlerweile eines der wichtigsten ordnungsrechtlichen Instrumente zur Minderung des Kohlendioxidausstoßes im Gebäudebereich und damit zum Klimaschutz.“

¹⁷⁶ BT-Drs. 16/10290, S.1

¹⁷⁷ Siehe dort die auf die EnEV bezogene „IEKP-Maßnahme 10“; eingehend dazu BMWi/BMU: Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm v. 05.12.2007, S. 35 ff. (Download 01.03.2014: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesamtbericht_iekp.pdf).

¹⁷⁸ BMWi/BMU, Energiekonzept 2010, S. 22.

¹⁷⁹ Bundesregierung: Beschlüsse des Bundeskabinetts zur Energiewende vom 6. Juni 2011, Eckpunkte Energieeffizienz (Download 01.03.2014: <http://www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/beschluesse-des-bundeskabinetts-zur-energiewende-vom-6-juni-2011/>).

¹⁸⁰ Zum klimapolitischen Motivationskontext siehe Erwägungsgrund 3 der Richtlinie 2010/31/EU.

¹⁸¹ BGBl. I 2013 S. 3951; vgl. zum Ganzen auch den Verordnungsentwurf in BR-Drs. 113/2013.

Gebäuden regeln, anstreben, um dadurch die energetische und ökonomische Optimierung von Gebäuden zu erleichtern.“

In Anbetracht dessen kann nach hiesiger Auffassung davon ausgegangen werden, dass EnEG und EnEV heute entgegen der ursprünglichen Einordnung im Schwerpunkt *objektiv* nicht dem „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), sondern dem Recht der „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG in seiner Funktion für den Klimaschutz durch Vermeidung von Treibhausgasemissionen zu qualifizieren ist.¹⁸² An der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit der Gesetzgebung auf Bundesebene als solcher ändert das nichts, denn in beiden Fällen steht dem Bund grundsätzlich die Gesetzgebungsbefugnis zu. Es kann auch dahinstehen, dass noch in jüngeren Entwürfen zu Novellen des EnEG ein Begründungszusammenhang zum Recht der Wirtschaft hergestellt wird, der inzwischen durch die Entwicklung „überholt“ worden und daher nicht mehr aktuell ist. Denn dem Bund steht ein anderer Kompetenztitel zur Verfügung, der seinerseits objektiv als der einschlägige zu erachten ist. Der kompetenzrechtliche Perspektivenwechsel hat allerdings, worauf sogleich einzugehen sein wird, Auswirkungen auf die Anwendung von Art. 72 Abs. 2 GG.

Demnach kann geschlossen werden: Der Bund kann sich für Regelungen zur Energieeinsparungen bei der Gebäudewärme im Kontext von Klimaschutzziele auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Recht der Luftreinhaltung) stützen. Sofern diese Qualifizierung trotz der dominierenden klimapolitischen Funktion der Regelungen und entgegen der hier vertretenen Auffassung nicht greifen sollte, steht ihm insoweit Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) zur Seite.

Regelungen, die – wie die hier erörterten Qualifikationsanforderungen – in einem unmittelbaren Zusammenhang mit materiellen Bestimmungen des Energieeinsparrechts stehen, haben an der kompetenzrechtlichen Einordnung des Rechtsgebiets teil. Insoweit kann auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen werden, nach der es für die kompetenzrechtliche Zuordnung von Einzel- und Teilregelungen wesentlich auf den Regelungszusammenhang ankommt.¹⁸³

Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG)

Im Hinblick auf die Anforderungen aus Art. 72 Abs. 2 GG kann im Wesentlichen auf die Ausführungen zur kompetenzrechtlichen Einordnung von beruflichen Fortbildungspflichten verwiesen werden (siehe oben, 3.2.4).

Qualifiziert man die Regelungen der hiesigen Auffassung folgend als Gegenstand der Materie „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), so findet Art. 72 Abs. 2 GG keine Anwendung. Ordnet man sie demgegenüber der subjektiven Einstufung des Gesetzgebers des EnEG entsprechend dem „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) zu, so ist eine Regelung durch den Bund nur zulässig, wenn sie im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG als bundesweite Regelung erforderlich ist. Das ist der Sache nach zu bejahen. Insoweit kann erneut auf die Ausführungen zu den beruflichen Fortbildungspflichten verwiesen werden, an die hier sinngemäß angeknüpft werden kann.

Hinzu kommt: Die Bauordnungen der Länder lassen einheitlich für den bauordnungsrechtlichen Wärmeschutznachweis die allgemeine berufliche Qualifikation auf dem Gebiet der Architektur ausreichen, ohne insoweit ein bestimmtes Maß an auf Energieaspekte des Bauens bezo-

¹⁸² Demgegenüber betont Moser (Klimaschutz durch die EnEV, 2011, S. 81) zwar den Klimaschutzkontext, übersieht aber, dass dadurch inzwischen auch die Kompetenzzuordnung zum Recht der Wirtschaft in Frage gestellt werden kann. Eine differenzierte Auseinandersetzung damit fehlt dort.

¹⁸³ Vgl. BVerfGE 98, S. 145, 158; ähnlich BVerfGE 98, S. 265, 299.

gener Fachkunde zu fordern (siehe oben, 2.1.4). Nur wenige Länder verlangen für den bedarfsbezogenen Energieausweis in bestimmten Fallkonstellationen Prüfnachweise durch Sachverständige für energetisches Bauen (siehe oben, 2.1.5). Von daher spricht nichts dafür, hier auf ein „Von-sich-aus-Tätigwerden“ der Bundesländer abwarten zu können.

Insoweit ist weiter darauf hinzuweisen, dass die Länder bisher in ihrer Mehrheit auch sonst keine ausgeprägte Neigung erkennen lassen, den ihnen aus der EnEV (oder auch dem EEWärmeG) erwachsenen Überwachungsaufgaben mit Konsequenz nachzukommen. Das kann an einer Reihe von Punkten festgemacht werden (siehe dazu teils bereits die Ausführungen in den Kap. 2.1.4 und 2.1.5). Als besonders deutliche Beispiele seien hier erwähnt:¹⁸⁴

- Trotz der großen politischen Bedeutung des Klimaschutzes gibt es nur in wenigen Ländern personell und fachlich gut ausgestattete Behörden, die sich gezielt den Überwachungsaufgaben der EnEV oder des EEWärmeG widmen. In einigen Bundesländern gibt es nicht einmal zum EEWärmeG¹⁸⁵.
- In den meisten Bundesländern ist nicht vorgesehen, dass die Einhaltung der materiellen EnEV-Anforderungen an Neubauten im Baugenehmigungsverfahren oder in einem anderen Verfahren behördlich geprüft wird; auch eine Kontrolle durch Prüfsachverständige ist in der Regel nicht vorgesehen.
- Im Zuge der Deregulierung des Bauordnungsrechts erfolgte in den meisten Bundesländern eine Herabstufung des Wärmeschutznachweises zu einem weder behördlich noch sonst zu prüfenden Verfahrensdokument.
- Im Rahmen der EnEV-Novelle 2009 weigerte sich die Bundesratsmehrheit, dem Gesetzentwurf der Bundesregierung folgend für die Überprüfung der Richtigkeit von Energieausweisen eine behördliche Stichprobenkontrolle einzuführen.¹⁸⁶

Zuständigkeit der Länder für Regelungen zum Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 GG)

Können die Qualifikationsanforderungen nach den vorstehenden Ausführungen materiell entweder als Gegenstand von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG – wofür nach hiesiger Auffassung Überwiegendes spricht – oder als von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG abgedeckt angesehen werden, so ist zu beachten, dass die inhaltliche Reichweite dieser Kompetenztitel durch Art. 84 Abs. 1 GG begrenzt sein könnte.

Art. 84 Abs. 1 GG stellt in seinem Satz 1 den Grundsatz auf, dass die Kompetenz für den Erlass von Regelungen zur Einrichtung von Behörden und zum Verwaltungsverfahren grundsätzlich bei den Ländern liegt („Verwaltungskompetenz“). Satz 2 räumt dem Bund die Möglichkeit ein, hiervon abweichend selbst von Regelungen hierzu zu treffen, gestattet den Ländern jedoch, in diesem Falle abweichende Regelungen zu treffen. Die nachfolgenden weiteren Bestimmungen in Art. 84 Abs. 1 Satz 2 bis 6 GG regeln Einzelheiten für den Umgang mit Abweichungsfällen, Satz 7 der Vorschrift statuiert ein Verbot der Übertragung von Aufgaben durch den Bund an die Gemeinden.

¹⁸⁴ Eingehend zur Vollzugssituation Ziehm, ZUR 2010, S. 411, 413 ff.; Klinski: Rechtskonzepte (2009), S. 24 ff.

¹⁸⁵ Zur Implementation des EEWärmeG (Stand 2012) vgl. Hofmann et.al.: Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichtes gemäß § 18 Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (Berlin 2013) dort. Kap. 9 sowie Anhang 11.5.

¹⁸⁶ Vgl. einerseits § 26a EnEV in der Fassung des Regierungsentwurfs (BR-Drs. 569/08), andererseits Änderungsbeschluss Nr. 14 des Bundesrates in BR-Drs. 569/08(B).

Fraglich ist, ob es sich bei den hier angesprochenen Qualifikationsanforderungen um Regelungen über „die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren“ handelt. Sollte das so sein, so hätte das zur Folge, dass eine Bestimmung innerhalb des Bundesrechts zwar zulässig wäre, durch die Länder aber von ihnen abgewichen werden dürfte. Betrachtet man sie demgegenüber als Bestimmungen des materiellen Rechts, so bleibt Art. 84 Abs. 1 GG insofern ohne Belang.

Legt man der Betrachtung den häufig zur Beschreibung des Anwendungsfeldes von Art. 84 GG verwendeten allgemeinen Begriff des „Vollzuges“ zugrunde oder spricht man schlicht vom „formellen“ Recht, so erweckt das tendenziell den Eindruck, Qualifikationsanforderungen an die Architekt/innen (oder Bau-) Ingenieur/innen seien davon mit erfasst. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass das nicht der Fall ist.

Art. 84 Abs. 1 GG spricht ausdrücklich von „Behörden“ und „Verwaltungsverfahren“, nicht allgemeiner vom Gesetzesvollzug, von der Durchführung oder von der Überwachung der Gesetze. Dementsprechend betrachtet das Bundesverfassungsgericht als Regelungen über das Verwaltungsverfahren im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG Bestimmungen, welche das „Wie“, also die Art und Weise des Verwaltungshandelns betreffen, einschließlich der dabei zur Verfügung stehenden Handlungsformen, der Form der behördlichen Willensbildung, der Art der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge.¹⁸⁷

Daraus kann für den vorliegenden Kontext gefolgert werden: Bestimmungen darüber, auf welche Weise – nämlich durch spezifisch qualifizierte Fachleute – die Bauherren bzw. die Gebäudeeigentümer die Einhaltung von materiellen Anforderungen des Energie-Fachrechts zu prüfen und zu dokumentieren haben, sind keine Regelungen über das „Verwaltungsverfahren“. Etwas anderes würde allenfalls für eine daran möglicherweise anknüpfende Bestimmung gelten, nach der die Belege durch Behörden (ggf. auf bestimmte Weise) zu überprüfen oder die Belege den zuständigen Behörden vorzulegen sind. Sofern beide Aspekte voneinander getrennt geregelt werden, steht es den Ländern auf Grundlage von Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG zwar zu, ggf. hinsichtlich der Vorlage bei und der Überprüfung durch Behörden Abweichendes zu regeln, nicht aber im Hinblick auf die in der Bundesregelung geforderte fachliche Qualifikation der auf Seiten der Gebäudeeigentümer bzw. Bauherrn tätigen Fachpersonen sowie über die von diesen ausgestellten Dokumente. Das gleiche gilt für die in der Verantwortung der Gebäudeeigentümer liegenden Energieausweise.

Regelung durch Gesetz oder Rechtsverordnung?

Eine Regelung durch Gesetz steht dem Bund in jedem Falle offen, sei es innerhalb des EnEG und/oder des EEWärmeG oder einem eigenständigen anderen Gesetz (z.B. einem Klimaschutzgesetz für Gebäude).

Fraglich ist, ob die Einführung von spezifizierenden Qualifikationsanforderungen im Rahmen der EnEV bereits heute ohne Änderung des EnEG möglich wäre. Insoweit ist zu trennen zwischen den Anforderungen für die Ausstellung von Energieausweisen und der Prüfung bzw. dem Nachweis einer Einhaltung der materiellen Anforderungen der EnEV zur Energieeinsparung:

§ 5a Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 EnEG ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates unter anderem Bestimmungen zu erlassen über die „Berechti-

¹⁸⁷ BVerfGE 114, S. 196, 224; BVerfGE 55, S. 274, 320 f.

gung zur Ausstellung von Energieausweisen einschließlich der Anforderungen an die Qualifikation der Aussteller“. Für diesen Sachkomplex ist eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage mithin gegeben.

Die Qualifikation zur Ausstellung von Nachweisen über die Erfüllung materieller Anforderungen wird im EnEG nicht ausdrücklich angesprochen. Der Sache nach kann sie jedoch als Teil der (möglichen) Vorschriften über die Art und Weise der Überwachung begriffen werden. Nach dem ursprünglichen Konzept des EnEG war die Regelung des Überwachungsverfahrens für die Anforderungen an neu zu errichtende Gebäude eine Angelegenheit des Landesrechts. Das EnEG enthielt insofern keine Ermächtigung zum Erlass von Verordnungsbestimmungen auf Bundesebene. Auf dieser Grundlage haben die Länder teils in den Bauordnungen, teils in Durchführungsverordnungen zur EnEV eigenständige, inhaltlich zum Teil stark divergierende und großenteils lückenhafte Überwachungsvorschriften geschaffen (siehe oben, 2.1.4 und 2.1.5). Diese Rechtslage hat sich allerdings mit der Novelle des EnEG 2013¹⁸⁸ geändert: Der neu eingefügte § 7 Abs. 1 a EnEG ermächtigt in seinem Satz 1 die Bundesregierung nunmehr, „durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Art und das Verfahren der Überwachung von in den Rechtsverordnungen nach diesem Gesetz festgesetzten Anforderungen an zu errichtende Gebäude zu regeln“. Folglich ist es dem Bund nach heutiger Rechtslage grundsätzlich – allerdings mit der für Änderung der EnEV erforderlichen Zustimmung des Bundesrats – gestattet, in der EnEV Qualifikationsanforderungen für die Ausstellung von Erfüllungsnachweisen vorzugeben.

Soweit der Bund von der Möglichkeit zum Erlass bundesrechtlicher Überwachungsvorschriften für die Erfüllung der Neubauanforderungen im Verordnungswege keinen Gebrauch gemacht hat – was bislang nicht der Fall ist¹⁸⁹ –, sind die Länder darin frei, eigenständige Bestimmungen zur Überwachung zu erlassen oder aufrecht zu erhalten. Macht der Bund von der Ermächtigung aus § 7 Abs. 1a Satz 1 EnEG Gebrauch, so dürfen die Länder gemäß § 7 Abs. 1a Satz 2 EnEG nur noch Regelungen schaffen, die über die hierzu getroffenen bunderechtlichen Bestimmungen hinausgehen.

Im Übrigen ist es dem Bund gestattet, Neuregelungen zur Überwachung und damit auch zur notwendigen Qualifikation für die Ausstellung von EnEV-Erfüllungsnachweisen unmittelbar gesetzlich zu regeln. In diesem Falle unterläge die Neuregelung nicht dem Zustimmungserfordernis im Bundesrat. Die hier maßgebliche Bestimmung zur Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat (Art. 80 Abs. 2 GG) richtet sich nur auf Rechtsverordnungen. Ein anderweitiger Grund für eine Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat ist nicht ersichtlich.

In der Konsequenz ist zu empfehlen, die Qualifikationsforderungen gegebenenfalls in ein neu konzipiertes, umfassender angelegtes bundesrechtliches Gesamtkonzept für die praktische Umsetzung der materiellen Anforderungen an die Energieeinsparung (und den Einsatz erneuerbarer Wärme) zu integrieren. Praktisch steht hierfür sowohl der Verordnungsweg als auch die Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung zur Verfügung.

¹⁸⁸ BGBl. I 2013, S. 2197.

¹⁸⁹ Der Verordnungsentwurf der Bundesregierung im Rahmen der EnEV-Novelle 2013 (BR-Drucksache 113/13 vom 08.02.2013, S. 19 und 118 f.) sah vor, dass die zuständigen Landesbehörden die Erfüllung der Anforderungen nach § 3 Abs. 1 und 2 sowie § 4 Abs. 1 und 2 EnEV zumindest durch geeignete Stichprobenverfahren kontrollieren müssen. Der Bund konnte die geplante Regelung im Bundesrat jedoch nicht durchsetzen. Der Bundesrat verneinte das Erfordernis einer entsprechenden Regelung, da „etwaige Vollzugsdefizite, die eine länderübergreifende einheitliche Vollzugsregelung rechtfertigen könnten“ nicht benannt würden und auch nicht bekannt seien (vgl. BR-Drucksache 113/13 (Beschluss), vom 11.10.2013, S. 27). Die oben dargestellten Erkenntnisse stehen dieser Einschätzung des Bundesrates entgegen (siehe unter 2.1.4 und 2.1.5).

Zwischenergebnis zur kompetenzrechtlichen Prüfung

Die kompetenzrechtliche Betrachtung lässt sich für die verschiedenen Varianten einer Vorgabe von speziellen Qualifikationsanforderungen wie folgt zusammenfassen:

- Die Länder verfügen nach derzeitigem Stand der bundesrechtlichen Regelungen über die Möglichkeit, im Rahmen von Durchführungsbestimmungen zur EnEV konkrete Vorschriften über den Nachweis zur Erfüllung der wesentlichen materiellen Anforderungen aus der EnEV für Neubauten aufstellen. In diesem Kontext können sie auch Qualifikationsanforderungen für diejenigen Personen regeln, welche die Prüfung durchzuführen und/oder den Nachweis zu erbringen haben.
- Die Länder können darüber hinaus ohne weiteres anspruchsvollere Qualifikationsanforderungen für den bauordnungsrechtlichen Wärmeschutznachweis einführen.
- Der Bund kann innerhalb der EnEV erweiterte Qualifikationsanforderungen für die Aussteller speziell von Energieausweisen schaffen.
- Unter Wahrnehmung der Ermächtigung aus § 7 Abs. 1a EnEG ist es dem Bund (neuerdings) auch gestattet, im Verordnungswege Regelungen zur Überwachung von Neubauanforderungen der EnEV zu schaffen. In diesem Kontext könnte er auch Qualifikationsanforderungen an die Aussteller von Erfüllungsnachweisen aufstellen.
- Generell gangbar ist es für beide Bezugspunkte (einerseits die Einhaltung der materiellen Anforderungen zu Wärmeschutz und Anlagentechnik, andererseits den Energieausweis) auch, anspruchsvolle Qualifikationsanforderungen in einem vorhandenen Gesetz (insb. im EnEG) oder in einem neuen Gesetz (z.B. einem Klimaschutzgesetz des Bundes für Gebäude) festzulegen.
- Hierfür steht dem Bund nach der hier entwickelten Sichtweise die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Recht der Luftreinhaltung) zur Verfügung, weil die Regelungen im Schwerpunkt dazu dienen sollen, die Entstehung von gebäudebedingten Kohlendioxidemissionen zu vermeiden. Art. 72 Abs. 2 GG spielt dann insoweit keine Rolle.
- Folgt man dem nicht, so kann der Bund insofern jedenfalls auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) zurückgreifen. In diesem Falle muss eine bundesweite Regelung nach Maßgabe von Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich sein. Das ist hier zu bejahen.
- Bestimmungen darüber, auf welche Weise – nämlich durch spezifisch qualifizierte Fachleute – die Bauherrn bzw. die Gebäudeeigentümer/innen die Einhaltung von materiellen Anforderungen des Energie-Fachrechts zu prüfen und zu dokumentieren haben, sind Regelungen materiellen Rechts. Die bundesrechtliche Gesetzgebungskompetenz wird daher insoweit durch Art. 84 Abs. 1 GG nicht eingeschränkt. Anders liegt es, soweit es speziell um die behördliche Überwachung geht.

3.3.5 EU-Recht

In Bezug auf die primärrechtlichen Bestimmungen des AEUV bestehen für spezifische energiebezogene Qualifikationsanforderungen ebenso wie für die Schaffung von spezifischen berufsrechtlicher Fortbildungspflichten keine vertieft erörterungsbedürftigen Hindernisse (siehe bereits oben, 3.2.5).

Auf der Ebene des EU-Sekundärrechts sind die Vorgaben der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden¹⁹⁰ (sog. Gebäude-Richtlinie, im Folgenden auch mit der im fachlichen Bereich üblichen Abkürzung EPBD¹⁹¹ bezeichnet) zu beachten.

Die EPBD enthält keine Vorschriften darüber, auf welche Weise die Einhaltung von nationalen Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz – praktisch also bei neu zu errichtenden Gebäuden an die Erfüllung von §§ 3 bis 8 EnEV – zu überprüfen ist. Hierauf bezogene Qualifikationsanforderungen stellt sie nicht auf. Ungeachtet dessen liegt es grundsätzlich im Interesse des EU-Rechts sicherzustellen, dass die nationalen Anforderungen zur Gesamtenergieeffizienz bei Gebäuden konsequent in die Praxis umgesetzt werden. Dazu können erweiterte Qualifikationsanforderungen an die Gruppe der zur Ausstellung von Erfüllungsnachweisen berechtigten Personen einen Beitrag leisten.

Die EPBD thematisiert in ihrem Artikel 17 allerdings speziell die Anforderungen an die Ausstellung von *Energieausweisen*:

„Artikel 17

Unabhängiges Fachpersonal

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Erstellung des Ausweises über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden sowie die Inspektion von Heizungs- und Klimaanlage in unabhängiger Weise durch qualifizierte und/oder zugelassene Fachleute erfolgt, die entweder selbstständig oder bei Behörden oder privaten Stellen angestellt sein können.

Die Zulassung der Fachleute erfolgt unter Berücksichtigung ihrer Fachkenntnis.

[...]“

Artikel 17 der EPBD verpflichtet die Mitgliedstaaten somit dazu sicherzustellen, dass die Erstellung der Energieausweise durch „qualifizierte und/oder zugelassene Fachleute“ erfolgt, und zwar auf „unabhängige Weise“.

Das deutsche Recht setzt diese Regelungen bislang für auf Bestandsgebäude bezogene Energieausweise durch § 21 EnEV um. Dort werden bestimmte fachliche Voraussetzungen formuliert, wobei die Vorschrift den Kreis der Berechtigten relativ großzügig beschreibt und hierbei nicht zwischen der Berechtigung für Bedarfs- und Verbrauchsausweise differenziert (siehe oben, 2.1.5).

Für auf Neubauten bezogene Ausweise – die stets Bedarfsausweise sein müssen – liegt die Umsetzung mangels Wahrnehmung der Regelungsmöglichkeiten durch den Bund in der Verantwortung der Länder. Die Rechtspraxis der verschiedenen Bundesländer läuft regelmäßig im Ergebnis darauf hinaus, dass insoweit wiederum § 21 EnEV zur Anwendung gebracht wird (sofern keine weitergehenden Einengungen des Personenkreises bestehen). Praktisch werden die Energieausweise bei Neubauten meist durch an der Gebäudeplanung verantwortlich beteiligte Architekt/innen bzw. Ingenieur/innen ausgestellt.

Die Gebäude-Richtlinie definiert selbst nicht näher, was unter dem Begriff „Fachleute“ zu verstehen sein soll. Ein bestimmtes Qualifikationsniveau wird nicht beschrieben und lässt sich aus der Richtlinie auch nicht ableiten. Aus dem Regelungszusammenhang heraus wird aber jedenfalls deutlich, dass die betreffenden Personen die Aufgabe der Ausstellung von Energieausweisen sachgerecht erfüllen können müssen. Hinsichtlich des für Neubauten obligatorischen *be-*

¹⁹⁰ Richtlinie v. 19.05.2010, ABl. EU Nr. L 153 S. 13.

¹⁹¹ Die Abkürzung ist abgeleitet von der englischen Bezeichnung „Energy Performance of Buildings Directive“.

darfsbezogenen Energieausweises bedeutet das insbesondere, dass die Aussteller einerseits über Grundkenntnisse des Bauwerks und der Anlagentechnik verfügen und andererseits genügend vorgebildet sein müssen, um das auf nationaler Ebene vorgesehene System für die Berechnung der Gesamtenergieeffizienz korrekt anzuwenden.

Eine Erhöhung der Anforderungen an die Fachkunde für die Ausstellung von Energieausweisen stünde mit Art. 17 EPBD im Einklang.

3.3.6 Zwischenergebnis

Die verfassungs- und EU-rechtliche Prüfung der verschiedenen Optionen zur Schaffung energiebezogener Qualifikationsanforderungen im Fachrecht (Baurecht und Energierecht) ergibt:

- Auf die Regelungen des Bauordnungsrechts hat der Bund keinen Zugriff. Die Länder können ihrerseits sowohl im Kontext der Landesbauordnungen als auch im Rahmen ihrer Durchführungsbestimmungen zur EnEV erweiterte Qualifikationsanforderungen für die Berechtigung zur Ausstellung von Wärmeschutznachweisen bzw. von bedarfsbezogenen Energieausweisen bei Neubauten aufstellen.
- Die Aufstellung von Qualifikationsanforderungen an die zur Ausstellung von Nachweisen zur Erfüllung der EnEV-Neubauanforderungen berechtigten Personen ist bundesrechtlich im Verordnungswege (auf Grundlage des neuen § 17 Abs. 1a EnEG) oder durch Gesetz möglich. EU-Recht steht dem nicht entgegen. Die Aufstellung höherer Qualifikationsanforderungen an die zur Ausstellung von EnEV-Erfüllungsnachweisen bei Neubauten berechtigten Personen läge grundsätzlich im Interesse der Richtlinienziele.
- Die Festlegung höherer Anforderungen zur Ausstellung von Energieausweisen bei bestehenden Gebäuden sowie die (erstmalige) bundesrechtliche Aufstellung von Qualifikationsanforderungen zur Ausstellung von Energieausweisen bei Neubauten sind dem Bund ebenfalls sowohl unmittelbar durch Gesetz als auch im Verordnungswege möglich (in letzterem Falle auf Grund von § 5a EnEG). Art. 17 der EU-Richtlinie 2010/31/EU fordert von den Mitgliedstaaten ausdrücklich sicherzustellen, dass diese durch „qualifizierte und/oder zertifizierte Fachleute“ ausgestellt werden. Die Festlegung spezifischerer und im Ergebnis weitergehender Anforderungen dazu auf Bundesebene würde der darin zum Ausdruck kommenden Zielsetzung auf wirkungsvollere Weise genügen als das bisherige Recht.
- Kompetenzrechtliche Hindernisse stehen der Konzipierung eines in diese Richtung gehenden Anforderungssystems für die energiebezogene Qualifikation der für die Gebäudeplanung verantwortlichen Personen nicht entgegen. Der Bund verfügt hierzu über die Gesetzgebungskompetenz. Er kann sich dafür nach hiesiger Sicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG berufen (Recht der Luftreinhaltung), da die Regelung im Schwerpunkt – wie das Recht der Energieeinsparung heute insgesamt – der Vermeidung von Treibhausgasemissionen aus dem Gebäudebereich dient. Folgt man dem nicht, so lässt sich die Regelung der politisch-traditionellen Sichtweise nach auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) stützen; die insoweit durch Art. 72 Abs. 2 GG verlangte Erforderlichkeit einer bundesgesetzliche Regelung ist ggf. zu bejahen.
- Die Bestimmungen wären ihrem Wesen nach keine Regelungen über das Verwaltungsverfahren, so dass den Ländern unter Anwendung von Art. 84 Abs. 1 GG kein Abweichungsrecht zustünde.
- Im Hinblick auf den mit einem solchen Regelungskonzept verbundenen Eingriff in die Berufsfreiheit ergeben sich keine ernstlichen Probleme.

4 Diskussion und Empfehlungen

Die vorstehenden Erörterungen haben gezeigt, dass beide näher betrachteten Regelungswege – einerseits die Ausweitung von Fortbildungsanforderungen im Berufsrecht, andererseits die Aufstellung energiebezogener Qualifikationsanforderungen im Baurecht oder im Energierecht – grundsätzlich gangbar sind. Sowohl rechtlich als auch inhaltlich ergeben sich jedoch einige bedeutende Unterschiede, die im Ergebnis dazu führen, dass bundesrechtlich der Weg über das Energie-Fachrecht (und den von ihm verfolgten Klimaschutzzielen) in der Gesamtwürdigung recht klar zu bevorzugen ist – was jedoch Initiativen zur Verbesserung der Qualifikation im Kontext des Berufsrechts und im Bauordnungsrecht der Länder nicht entgegenstehen sollte.

4.1 Ausweitung von Fortbildungsanforderungen im Berufsrecht

Für den Komplex des Berufsrechts konnte in der Rechtsprüfung festgestellt werden, dass eine spezifisch auf energetische Aspekte des Bauens und Sanierens bezogene Fortbildungspflicht sowohl durch die Länder als auch durch den Bund geschaffen werden kann, soweit es um den Tätigkeitsbereich der Architekt/innen geht. Weder die Grundrechte (das Verhältnismäßigkeitsprinzip) noch die kompetenzrechtlichen Vorschriften des GG oder EU-rechtliche Vorgaben stehen dem entgegen. Für die an der Gebäudeplanung beteiligten Ingenieur/innen kann das demgegenüber nicht sicher angenommen werden. Für eine allgemein gehaltene, nicht speziell auf Energieaspekte gerichtete Fortbildungspflicht (auch bei den Architekt/innen) fehlt es ohnehin an einem ausreichenden Regelungsbedürfnis.

Die Schaffung von in spezifischer Weise auf energetische Aspekte des Bauens und Sanierens bezogenen Fortbildungspflicht durch eine (möglichst bundeseinheitliche) gesetzliche Regelung stehen jedoch aus politisch-praktischer Sicht einige gravierende Hindernisse entgegen, welche auch die zu erwartende Wirkkraft der Regelung wesentlich einschränken und diesen Regelungsweg daher inhaltlich als weniger interessant erscheinen lassen:

- Das Grundproblem liegt darin, dass es in den Ländern nach bisherigem Architektenkammerrecht weithin unüblich ist, überhaupt anspruchsvolle Fortbildungsanforderungen aufzustellen. Die Fortbildungskultur ist in den Architektenkammern außerordentlich gering ausgeprägt. Das quantitative Niveau der geltenden Fortbildungsanforderungen – mit verbindlichen Pflichten von im Höchstfalle (Schleswig-Holstein) 12 Stunden pro Jahr (siehe oben, 2.2.1) – steht in keinem Verhältnis zu dem für viele Architekt/innen erforderlichen Nachholbedarf an Kenntnissen im Hinblick auf energetische Aspekte des Bauens und Sanierens, der um ein Vielfaches höher liegen dürfte, weil es vielen Architekt/innen für derartige Aufgabenstellungen schon an einer Basisausbildung fehlt. Allenfalls für diejenigen Architekt/innen, die bereits über eine an einer Hochschule oder in der Praxis erworbene spezifische Basisqualifikation im Hinblick auf Energieaspekte verfügen, könnte mit darauf aufbauenden regelmäßigen Fortbildungen sinnvoll agiert werden. In Fällen einer fehlenden Basisqualifikation kann mit energiebezogenen Fortbildungen in einer Größenordnung von 10 oder 20 Stunden pro Jahr nicht viel ausgerichtet werden.
- Eine demgegenüber anspruchsvollere Fortbildungspflicht oder gar eine generelle Pflicht zum (nachträglichen) Erwerb einer energiebezogenen Basisqualifikation (soweit erforderlich) für alle Angehörigen der Berufsgruppe der Architekt/innen dürfte, wenngleich sie rechtlich sowohl dem Bund als auch den Ländern grundsätzlich möglich ist, politisch nicht durchsetzbar sein, weil mit einem erheblichen Widerstand aus der Berufsgruppe und ihren Kammern zu rechnen wäre. Wie oben aufgezeigt, könnten sich die Kammern

zwar insoweit nicht auf eine geschützte grundrechtliche Position stützen (siehe 3.2.3). Ungeachtet dessen werden sie eine gesetzliche Regelung dieses Inhalts jedoch praktisch als Eingriff in ihre hergebrachte Kammerautonomie empfinden.

- Erst recht kaum vorstellbar erscheint unter diesen Umständen die Durchsetzung einer entsprechenden Verpflichtung auf bundesgesetzlicher Ebene. Zwar steht dem Bund insofern ein bundesgesetzliches Regelungsbedürfnis zur Seite, auf das er sich verfassungsrechtlich erfolgreich berufen könnte. Das hülfe ihm aber in der zu erwartenden politischen Konfliktsituation wenig weiter, zumal den Ländern der Weg zum Bundesverfassungsgericht offen stünde – zwar nach hiesiger Prüfung mit wenig Aussicht auf Erfolg, aber doch verbunden mit einem erheblichen politisch-medialen Bedenken- und Drohpotenzial.

Vor diesem Hintergrund bietet es sich politisch eher an zu versuchen, die Architektenkammern in einem informellen Diskussionsprozess zur Verbesserung der Qualifikation im Bereich des energetischen Bauens und Sanierens (weiter) zu sensibilisieren und auf einvernehmliche Konzepte für Fortbildungen in diesem Tätigkeitsfeld zu entwickeln. Zumindest nachdenkenswert erscheint auch die Überlegung, für spezielle Fortbildungsprogramme – vorstellbar auch für größer angelegte Weiterbildungsstudiengänge/-lehrgänge – Fördermittel aus dem Energie- und Klimafonds zur Verfügung zu stellen. Besonders wichtig erscheint das unter dem Aspekt der „Fortbildung zur Fortbildung“. Denn der Fortbildungsbedarf ist sehr groß, und er kann nur gedeckt werden durch ausreichend fortbildende Personen. Deshalb liegt es nahe, geeignete Institutionen wie Architekten-, Ingenieur- und Handwerkskammern auch und vor allem für die Fortbildung von Multiplikatoren Fördermittel anzubieten.

4.2 Anforderungen im Bauordnungsrecht

4.2.1 Das Bauordnungsrecht als Grundlage für energiebezogene Qualifikationsanforderungen

Aus dem Blickwinkel der Landesbauordnungen stellen sich die Energieeinsparanforderungen als Gegenstände eines anderen Rechtsgebiets dar. Eine Prüfung des EnEV-Erfüllungsnachweises für Neubauten findet nur in Baugenehmigungsverfahren und dort auch lediglich dann statt, wenn die jeweilige Landesbauordnung hierfür vorsieht, dass die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Anforderungen aus anderen Gesetzen mit zu prüfen ist. Außerhalb dessen kennen jedoch alle Bauordnungen zumindest den (traditionellen) Wärmeschutznachweis, der nicht mit dem EnEV-Erfüllungsnachweis identisch ist, sich aber doch zumindest teilweise vom Gegenstand her mit diesem deckt.

Auch das EEWärme-Recht ist aus der Perspektive des Bauordnungsrechts eine fremde Rechtsmaterie. Hierfür sieht § 10 EEWärmeG ein eigenständiges Nachweisverfahren vor, welches keine direkte Anknüpfung an das Bauordnungsrecht erkennen lässt. Infolgedessen fühlten sich einige Länder im Zuge der Umsetzung des EEWärmeG nicht veranlasst, die behördliche Zuständigkeit (ebenfalls) bei den unteren Bauaufsichtsbehörden anzusiedeln, obwohl dies zweifellos die sachnächste Behörde ist.¹⁹²

Sinnvolle Veränderungsmöglichkeiten für das Landesbaurecht unter der hier eingenommenen Zielperspektive sind in zweierlei Weise denkbar: Zum einen als „kleine Lösung“ in Gestalt der Aufstellung von spezifischen Qualifikationsanforderungen im Hinblick auf energetische Aspek-

¹⁹² Vgl. nur Hofmann et.al., Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichtes gemäß § 18 Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, Berlin 2012, Kap. 9.

te des Bauens, zum anderen als „große Lösung“ durch regelungstechnische Integration der Anforderungen aus EnEV und EEWärmeG in das Bauordnungsrecht.

Beide Lösungswege bieten sich für eine auf der Bundesebene ansetzende instrumentelle Strategie *nicht* an, weil der Bund die originäre Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Bauordnungsrecht nicht innehat und nach der kompetenzrechtlichen Prüfung auch nicht an sich ziehen darf (siehe unter 3.3.3). Deshalb werden sie im vorliegenden Kontext *nicht* präferiert. Besondere Qualifikationsanforderungen können von der Bundesseite her über die Bauministerkonferenz angeregt werden, die ihrerseits eine entsprechende Regelung in die (unverbindliche) Musterbauordnung aufnehmen könnte. Weitergehende Einflussmöglichkeiten hat der Bund nicht. Da die Länder im Bauordnungsrecht großen Wert auf ihre Eigenständigkeit legen und die Aufstellung von besonderen Qualifikationsanforderungen für energetische Aspekte in den bauordnungsrechtlichen Verfahren der vorherrschenden Tendenz zur Deregulierung des Bauordnungsrechts zuwiderlaufen würden, erscheint eine bundespolitische Initiative in dieser Richtung wenig aussichtsreich.

Gleichwohl ist aus rechtswissenschaftlicher Sicht ebenso wie aus politisch-praktischer Perspektive die Frage interessant, welche Regelungsmöglichkeiten auf der Ebene des Landesbauordnungsrechts zur Verbesserung der Rechtslage praktisch bestehen. Dem soll Im Folgenden auf Grundlage der Musterbauordnung etwas näher nachgegangen werden.

4.2.2 „Kleine Lösung“: Aufstellung eigenständiger Qualifikationsanforderungen

Für die Aufstellung von über die Bauvorlageberechtigung als solche hinausgehenden, speziell auf Energieaspekte bezogenen Qualifikationsanforderungen bietet sich im Bauordnungsrecht als gegenständlicher Anknüpfungspunkt nur der Wärmeschutznachweis an. Gemäß § 66 Abs. 1 Satz 1 MBO 2002 gehört der Wärmeschutznachweis zu den sowohl in Baugenehmigungsverfahren als auch in Freistellungsverfahren vorzulegenden bautechnischen Nachweisen, die jedoch gemäß § 66 Abs. 1 Satz 1 MBO 2002 in diesen Verfahren regelmäßig *nicht* behördlich geprüft werden.

Nach § 66 Abs. 1 Satz 2 MBO 2002 umfasst die allgemeine Berechtigung zur Bauvorlage grundsätzlich auch die Befugnis zur Ausstellung bautechnischer Nachweise und damit unter anderem des Wärmeschutznachweises. Die Aufstellung zusätzlicher Qualifikationserfordernisse wäre mit der Systematik der Vorschriften zu vereinbaren. Ähnlich verfährt die Musterbauordnung mit bestimmten Fällen des Standsicherheits- und des Brandschutznachweises (vgl. § 66 Abs. 2 und 3 MBO 2002).

Als schwieriger stellt sich die Frage dar, welche konkreten Qualifikationsanforderungen ggf. zusätzlich für notwendig erklärt werden sollen. Eine Verweisung auf § 21 EnEV kommt nicht in Betracht, da jene Vorschrift ihrerseits die Bauvorlageberechtigten ebenfalls pauschal als ausstellungsberechtigt einstuft. Von daher müsste in der jeweiligen Bauordnung (bzw. als Regelungsvorschlag in der Musterbauordnung) ein eigenständiger Anforderungskatalog vorgegeben werden. Abgesehen von der Möglichkeit einer (völlig) neuen Eigenkreation wäre insoweit noch ein Rückgriff auf die vom BAFA für die Vor-Ort-Energieberatung aufgestellten Eignungskriterien¹⁹³ denkbar. Das würde entweder darauf hinauslaufen, die betreffenden Vorgaben in die

¹⁹³ BMWi, Richtlinie über die Förderung der Energieberatung in Wohngebäuden vor Ort – Vor-Ort-Beratung – vom 29.10.2014, BAnz AT 12.11.2014 B2 (dort Anlage 2).

Bauordnung zu inkorporieren oder auf die BAFA-Kriterien nach „außen“ zu verweisen – was in Gestalt einer statischen Verweisung¹⁹⁴ verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden wäre.

Beide Lösungen vermögen für den hier betrachteten Zusammenhang nur begrenzt zu überzeugen. Der BAFA-Anforderungskatalog ist auf den bauordnungsrechtlichen Wärmeschutznachweis nicht in spezifischer Weise zugeschnitten. Seine Anwendung läge allenfalls nahe, wenn – wie sogleich im Rahmen einer „großen Lösung“ betrachtet wird – der Wärmeschutznachweis mit dem EnEV-Erfüllungsnachweis verschmolzen würde. Die Bildung eines neuen, eigenständigen Anforderungsprofils mag möglich sein. Es erscheint aber wenig realistisch anzunehmen, dass die Länder einen solchen partiellen Systemwechsel bei den bautechnischen Nachweisen hinnehmen würden, wenn gleichwohl an dem traditionellen Wärmeschutznachweis in Abgrenzung zum EnEV-Erfüllungsnachweis festgehalten werden soll. Sinnvoll vorstellbar erscheint deshalb eher der Weg einer „großen Lösung“.

4.2.3 „Große Lösung“: Integration energetischer Anforderungen in das Bauordnungsrecht

Kern einer „großen Lösung“ ist der Gedanke, die energetischen Anforderungen an Neubauten aus der EnEV sowie aus dem EEWärmeG überwachungstechnisch in das System der Landesbauordnungen zu integrieren. Es würde materiell bei eigenständigen Regelungssystemen bleiben, jedoch für die Überwachung einheitlich vorgesehen werden, dass die Bauaufsichtsbehörden zuständig sind und für die Durchsetzung der energierechtlichen Verpflichtungen von den Eingriffsbefugnissen der Landesbauordnungen Gebrauch machen können.

Die wichtigste Bestimmung hierfür läge darin, den Wärmeschutznachweis über das bisherige Recht hinausgehend so zu konzipieren, dass mit ihm auch die Erfüllung der EnEV-Anforderungen sowie der Verpflichtungen aus dem EEWärmeG nachzuweisen sind. Hierfür müsste § 66 Abs. 1 MBO in geeigneter Weise angepasst werden. In der Folge wäre dann auch die nach von § 66 Abs. 1 Satz 1 MBO (bzw. der entsprechenden Regelung in der jeweiligen Landesbauordnung) zur näheren Konkretisierung vorgesehene Bauvorlagenverordnung anzupassen. In der aktuellen Fassung der Muster-Bauvorlagenverordnung¹⁹⁵ wäre eine darauf zugeschnittene Neufassung oder Ergänzung von § 12 erforderlich. Eine Regelung allein in der Bauvorlagenverordnung wäre dafür nicht zulässig, weil die betreffende Verordnungsermächtigung eine derartige Regelungsbefugnis nicht umfasst.

Ergänzend wäre ggf. im Einzelnen zu regeln, in welchen Fällen die zuständigen Bauaufsichtsämter die Einhaltung der Anforderungen aus den energierechtlichen Vorschriften im Rahmen von Baugenehmigungsanträgen sowie von Freistellungsverfahren zu prüfen haben sollen. Denn aus der Bildung eines neuen, energierechtliche Anforderungen integrierenden bautechnischen Nachweises folgt nicht automatisch, dass dieser in den bauordnungsrechtlichen Verfahren auch zu prüfen ist. Vielmehr würde ohne eine spezielle Bestimmung dazu die Regel des § 66 Abs. 4 MBO greifen, nach der es grundsätzlich keine Prüfung gibt.

Soll die Erstellung der integrierten Energieanforderungsnachweise an über die allgemeine Bauvorlagenberechtigung hinausgehende Qualifikationsmerkmale gebunden werden, so könnte/müsste ein hierauf bezogener Anforderungskatalog entwickelt und aufgestellt werden. Dieser wäre, sofern die Ermächtigung zur Bauvorlagenverordnung nicht entsprechend erweitert würde, in einer ergänzenden Bestimmung zu § 66 MBO zu verankern, ggf. auch unter Verweis

¹⁹⁴ Grundlegend BVerfGE 26, S. 338, 366 f.

¹⁹⁵ Muster einer Verordnung über Bauvorlagen und bauaufsichtliche Anzeigen (Musterbauvorlagenverordnung) - MBauVorIV - Fassung Februar 2007 (Download am 20.11.2014 unter: www.is-argebau.de/Dokumente/4239301.pdf).

auf eine weitere Konkretisierungen enthaltende Anlage. Sinnvoll wäre eine Delegation der Regelungsbefugnis auf die Verordnungsebene. Sofern eine Reform des § 21 EnEV in dem hier empfohlenen Sinne (siehe unten, 4.5) erfolgen, so könnte insofern zumindest teilweise auf die dort geregelten Anforderungen verwiesen werden.

Um die Einbeziehung der energierechtlichen Anforderungen rechtlich eindeutig abzusichern, wäre es sinnvoll, die betreffenden Regelungszwecke außerdem in die von § 3 MBO geregelten Allgemeinen Anforderungen mit aufzunehmen. So könnte etwa § 3 Abs. 1 MBO ergänzt werden durch den zweiten Satz:

„Soweit für Anlagen in Vorschriften nach dem Energieeinspargesetz oder dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz Anforderungen aufgestellt werden, sind diese bei Maßnahmen zur Errichtung oder Änderung von Anlagen nach diesem Gesetz zu beachten.“

Die Integration der Überwachung der Anforderungen aus EnEG/EnEV und EEWärmeG vereinfacht den Vollzug der energierechtlichen Vorschriften erheblich, weil dadurch nicht nur eine einheitliche Zuständigkeit, sondern darüber hinaus auch erreicht werden kann, dass die Anforderungen aus den verschiedenen Rechtsbereichen im zeitlichen Gleichklang geprüft werden können und die zuständige Behörde insofern auch von den Eingriffsbefugnissen des Bauordnungsrechts Gebrauch machen kann, ohne dass solche im Energiefachrecht selbst geregelt werden müssten.

Die dargestellten Regelungen begegnen kompetenzrechtlich keinen Bedenken. Zwar ermächtigt § 7 Abs. 2 EnEG die Länder (genauer: die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmten Stellen) lediglich zum Erlass von Überwachungsbestimmungen im Wege der Rechtsverordnung. Sie sind dadurch aber nicht daran gehindert, entsprechende Regelungen auch durch höherrangiges (Gesetzes-) Recht aufzustellen. Das ergibt sich aus Art. 80 Abs. 4 GG.¹⁹⁶ Im Hinblick auf das EEWärmeG, welches in seinem § 11 bestimmte Mindestanforderungen an die Überwachung vorgibt (im Kern: Stichprobenkontrollen), können sich die Länder auf Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG berufen, der ihnen im Falle der Vorgabe bundesrechtlicher Regelungen für das verwaltungsbehördliche Verfahren die Kompetenz zur Aufstellung abweichender Regelungen zuspricht.¹⁹⁷

4.3 Anforderungen im Fachrecht für Gebäudeenergie

4.3.1 Das Energie-Fachrecht als Grundlage für energiebezogene Qualifikationsanforderungen

Wesentlich größer als im Hinblick auf das Bauordnungsrecht sind die Spielräume des Bundes, das Qualifikationsniveau der an der Gebäudeplanung beteiligten Personen durch Vorgaben des Energie-Fachrechts zu beeinflussen. Die geeignete Regelungsbasis bietet dafür das Energieeinsparrecht mit dem System von EnEG und EnEV. Das EEWärmeG eignet sich demgegenüber wegen seines sehr engen Blickwinkels nur auf bestimmte Technologien nicht zur Verankerung von grundlegenden, übergreifenden Qualifikationsanforderungen. In weiterer rechtspolitischer Perspektive könnte auch an die Regelung im Kontext eines weiter entwickelten, auch die Förderung der erneuerbaren Energien umgreifenden Klimaschutzrechts für Gebäude gedacht werden.

¹⁹⁶ Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 80 Rdnr. 7a m.w.N.

¹⁹⁷ Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 94 Rdnr. 8 ff. m.w.N.

Die Qualifikationsanforderungen könnten hierbei einerseits an die Berechtigung zur Ausstellung des Energieausweises, andererseits auch an die Berechtigung zur Führung eines Erfüllungsnachweises für die materiellen EnEV-Anforderungen geknüpft werden, wobei von der Regelungskonstruktion her auch an eine Verbindung zwischen beiden Möglichkeiten gedacht werden kann (siehe dazu bereits unter 3.3.1). Auf diese Weise würde zwar nicht die Gesamtheit der an der Gebäudeplanung verantwortlich Beteiligten adressiert, aber ein großer Teil derjenigen, die bestimmte für die energetische Beschaffenheit der Gebäude relevante Tätigkeiten ausüben.

In den nachfolgenden Kapiteln werden die Grundzüge eines Regelungskonzepts für Qualifikationsanforderungen im Energie-Fachrecht erörtert. Um die Ergebnisse besser greifbar zu machen, hat der Verfasser auf dieser Grundlage einen Formulierungsentwurf entwickelt (siehe unter 4.5).

4.3.2 Regelungsgegenstand: Qualifikationsanforderungen für Erfüllungsnachweise und Energieausweise

Die Energieeinsparverordnung stellt bislang Qualifikationsanforderungen mit ihrem § 21 und der insoweit in Bezug genommenen Anlage 11 nur im Hinblick auf die Ausstellung von Energieausweisen für bestehende Gebäude auf. Die Vorschrift erstreckt sich nicht auf Energieausweise für Neubauten und ist auch nicht auf Nachweise zur Erfüllung von materiellen EnEV-Anforderungen anwendbar. Namentlich die aus dem Blickwinkel dieser Untersuchung besonders bedeutsamen Erfüllungsnachweise für die Neubauanforderungen der EnEV sind bislang nicht Gegenstand von § 21 EnEV. Der Bund kann zwar seit der EnEG-Novelle 2013¹⁹⁸ unter Gebrauch der neu hinzugekommenen Ermächtigung aus § 7 Abs. 1a EnEG im Verordnungswege Regelungen zur Überwachung der Neubauanforderungen schaffen, solche existieren jedoch (noch) nicht. Diese könnten sich ggf. auch auf an die ausstellenden Personen gerichtete Qualifikationsanforderungen erstrecken.

Da das bestehende Energie-Fachrecht mit § 21 EnEV bereits über eine Regelung verfügt, in der Qualifikationsanforderungen formuliert werden, liegt es unter pragmatischen Gesichtspunkten nahe, diese Bestimmung als Ausgangspunkt für die rechtstechnische Umsetzung des Regelungskonzepts zu wählen. Um die angestrebte Anwendung auch auf den Erfüllungsnachweis für die materiellen EnEV-Neubauanforderungen zu erstrecken, müssten die Bestimmungen ausdrücklich auf diesen zusätzlichen Anwendungsbereich ausgedehnt werden.

Zu beachten ist dabei, dass § 21 EnEV in seiner jetzigen Gestalt nur auf Ausweise für bestehende Gebäude gerichtet ist (siehe oben, 2.1.5). Soll es zu einer Erweiterung des Anwendungsbereichs auch auf Erfüllungsnachweise für die EnEV-Neubauanforderungen kommen, so liegt es nahe, die Vorschrift dann zugleich auch auf Energieausweise für neu zu errichtende Gebäude mit zu erstrecken.

Als weniger weitgehende Variante kommt auch in Betracht, den Anwendungsbereich von § 21 EnEV lediglich auf Energieausweise für neu zu errichtende Gebäude auszudehnen, jedoch nicht auf Erfüllungsnachweise. Aus dem Blickwinkel dieses Forschungsprojekts stellt sich jedoch die Qualifikation zur Ausstellung von Erfüllungsnachweisen gegenüber derjenigen zur Ausstellung von Energieausweisen als bedeutsamer dar. Die Erstellung des Erfüllungsnachweises ist mit der eigentlichen Planungstätigkeit für das jeweilige Gebäude enger verbunden als die bloße Deklaration der für den Energieausweis erforderlichen energetischen Merkmale des Gebäudes. Des-

¹⁹⁸ BGBl. I S. 2197.

halb erscheint es rechtlich konsequenter und wird hier präferiert, eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auch auf den Erfüllungsnachweis vorzusehen.

Praktisch sollte diese Unterscheidung allerdings nicht überschätzt werden. weil der bei Neubauten stets erforderliche Bedarfsausweis seinerseits auf den Berechnungen zum Erfüllungsnachweis beruht, so dass die Ausstellung vermutlich in aller Regel ohnehin durch dieselbe Person erfolgt. Ein Verzicht darauf, die Anwendung ausdrücklich auf Erfüllungsnachweise auszuweiten, dürfte deshalb jedenfalls nicht zu einem bedeutenden Wirkungsverlust führen.

Sinnvoll wäre es außerdem, die Anwendung der Qualifikationsanforderungen auf EnEV-Erfüllungsnachweise über die Neubauanforderungen (§§ 3 bis 8 EnEV) hinaus auch auf diejenigen Konstellationen zu erstrecken, in denen bei bestehenden Gebäuden energetisch relevante Änderungen an der Gebäudehülle im Sinne von § 9 Abs. 1 EnEV vorgenommen werden. Die bisherige Rechtslage stellt sich dazu wie folgt dar:

- Soweit es um Anforderungen an Bauteile geht (§ 9 Abs. 1 Satz 1 EnEV), erfolgt der Nachweis bisher gemäß § 26a Abs. 2 (i.V.m. § 26a Abs. 1 Nr. 1) EnEV durch Unternehmererklärungen.
- Soweit es dabei um Anforderungen an die Energieeffizienz des Gebäudes insgesamt geht (§ 9 Abs. 1 Satz 2 EnEV), bei denen es wie bei Neubauten auf den Jahres-Primärenergiebedarf und den Transmissionswärmeverlust ankommt, ist die Art des Nachweises in der EnEV bislang nicht geregelt.

Der Sache nach erscheint es sinnvoll – auch in Ansehung der notwendigen Wahlentscheidung des Bauherrn für die eine oder andere Erfüllungsvariante –, für energetisch wesentliche Änderungen an Gebäuden die gleichen Nachweisverfahren zur Anwendung zu bringen wie für neu zu errichtende Gebäude. Von daher sollten auch die gleichen Qualifikationsanforderungen für die zur Ausstellung der Nachweise berechtigten Personen gestellt werden. Ein solches Vorgehen stünde allerdings im Kontrast zum Konzept des § 26a EnEV, der dann für die Konstellationen des § 9 Abs. 1 EnEV nicht mehr passen würde. In der Sache wäre das aus hiesiger Sicht durchaus nicht von Nachteil, weil die Unternehmererklärung mit Blick auf mögliche Interessenkollisionen ohnehin ein großes Missbrauchsrisiko in sich birgt. Zu bedenken ist insoweit auch, dass die Unternehmererklärungen trotz ihrer weitreichenden Nachweisfunktion - anders als im Entwurf der EnEV 2009 von der Bundesregierung ursprünglich vorgesehen – keiner behördlichen Stichprobenkontrolle unterliegen.¹⁹⁹

4.3.3 Inhaltliche Ausgestaltung und Differenzierung der Anforderungen

Allein die Erweiterung des Anwendungsbereichs von § 21 EnEV würde noch keinen wesentlichen neuen Qualifikationsimpuls auslösen, da die in § 21 EnEV bislang angelegten Anforderungen zur Qualifikation inhaltlich außerordentlich zurückhaltend ausgestaltet sind. Wie aufgezeigt, laufen diese darauf hinaus, an Architekt/innen und an der Gebäudeplanung beteiligte Ingenieur/innen gerade keine über die jeweilige berufliche Grundqualifikation hinausgehenden energetischen Kenntnisse oder Fähigkeiten zu fordern (siehe oben, 2.1.5).

Zur Umsetzung der Reformüberlegungen gehört daher nicht zuletzt eine grundlegende Überarbeitung des inhaltlichen Konzepts von § 21 EnEV und der hierauf bezogenen Anlage 11 EnEV. Dabei darf nicht einseitig auf die spezielle Gruppe der für die Gebäudeplanung verant-

¹⁹⁹ Die ursprünglich vorgesehene Verpflichtung zu Stichprobenkontrollen durch die zuständigen Behörden hielt der Bundesrat nicht für erforderlich und wurde deshalb fallengelassen, vgl. einerseits BR-Drs. 569/08 S. 13 f., andererseits BR-Drs. 569/08 (B) S. 23.

wortlichen Personen fokussiert werden. Vielmehr muss das Gesamtkonstrukt inhaltlich so ausgestaltet werden, dass es auf angemessene Weise einerseits die verschiedenartigen Aufgabenstellungen reflektiert (Ausstellung von Erfüllungsnachweisen, Energiebedarfsausweisen und Energieverbrauchsausweisen) und andererseits die Vorqualifikationen sowie die für geboten erachteten Zusatzqualifikationen der verschiedenen zur Ausstellung berechtigten Personengruppen differenzierend berücksichtigt.

Aus der Perspektive dieser Untersuchung stehen diejenigen Personengruppen im Vordergrund, die eine tragende Rolle für die Gebäudeplanung innehaben, praktisch also in erster Linie die Architekt/innen sowie die an der Gebäude- und Technikplanung beteiligten Ingenieur/innen (Bauingenieur/innen und Gebäudetechniker/innen – von der berufsrechtlichen Kategorisierung her „beratende Ingenieur/innen“, siehe dazu oben, 2.1.1 und 2.1.2). Diese Personengruppen werden nach den bisherigen Regelungskonzepten sowohl des § 21 EnEV als auch des Landesbaurechts ohne bedeutsame energiespezifische Qualifikationsanforderungen allein auf Grund ihrer Berufszulassung als für die betreffenden Aufgaben qualifiziert eingestuft (siehe oben, 2.1.4 und 2.1.5). Das erscheint aus dem Blickwinkel der hiesigen Untersuchung nicht ausreichend, soweit es dabei um energetisch relevante Tätigkeiten geht. Generell erscheint es vielmehr angebracht, auch von diesen Personengruppen eine über das Studium als solches hinausgehende, speziell auf Energiebelange des Gebäudes zugeschnittene Grundlagenqualifikation zu fordern, die in geeigneten Zusatzlehrgängen zu erwerben ist, sofern nicht bereits eine Spezialisierung im Studium erfolgte oder erhebliche einschlägige Praxiserfahrungen vorliegen (nicht nur allgemein im „Hochbau“, sondern im Hinblick auf die energetische Gebäudeplanung). Diese energiebezogene Basisqualifikation – die als „energetische Gebäudekunde“ bezeichnet werden könnte – sollte zudem durch regelmäßige Fortbildungen aufrechterhalten und dabei insbesondere hinsichtlich der technischen Weiterentwicklung auf dem aktuellen Stand gehalten werden.

In der Gesamtschau ist allerdings zu beachten, dass die betreffenden Personengruppen im Vergleich zu den anderen von § 21 erfassten Berufsgruppen aus dem handwerklichen und technischen Bereich einen ganz erheblichen Qualifikationsvorsprung haben, was im Speziellen die bauliche/bautechnische Seite betrifft. Das mag eine relativ untergeordnete Rolle spielen, soweit es allein um die Ausstellung von Energieausweisen auf Grundlage des Energieverbrauchs geht. Es kann jedoch nicht übersehen werden, dass die betreffenden handwerklich und technisch ausgerichteten Berufsgruppen auf Grundlage ihrer Ausbildung nur eine sehr schwache Vorbildung im Hinblick auf die energetischen Eigenschaften des Gebäudes besitzen. Soll diesen Personen ermöglicht werden, neben Verbrauchsausweisen auch bedarfsbezogene Energieausweise auszustellen oder – erst recht – Erfüllungsnachweise für die materiellen EnEV-Anforderungen, so muss von diesen Berufsgruppen konsequenterweise eine wesentlich über die Anforderungen bei Architekt/innen und baulich/gebäudetechnisch tätigen Ingenieur/innen hinausgehende Zusatzqualifikation gefordert werden. Bei dieser müssten die Schwerpunkte dann einerseits auf die bauliche Seite und andererseits auf die Berechnung des Energiebedarfs gelegt werden.

Regelungstechnisch kann ein solches Konzept aus der bisherigen Struktur des § 21 EnEV in Verbindung mit Anlage 11 EnEV entwickelt werden. Die nötigen Differenzierungen zwischen einerseits den verschiedenen Personengruppen und andererseits den unterschiedlichen Tätigkeiten/Dokumenten könnten innerhalb einer neu gefassten Anlage 11 EnEV zum Ausdruck gebracht werden. Verlagert man sämtliche Differenzierungsanforderungen in die Anlage 11, so könnte § 21 EnEV zugleich übersichtlicher gestaltet werden, da dessen Regelungen hinsichtlich des Berechtigtenkreises auf die Beschreibung der Berufsgruppen als solche konzentriert werden könnten, ohne dabei auf die verschiedenen Varianten des Erwerbs von spezifischen Zusatzqualifikationen eingehen zu müssen (was bisher in § 21 Abs. 1 und 2 EnEV der Fall ist). Auch die

Anlage 11 selbst kann trotz der umfangreichen Differenzierungen in sich recht gut lesbar gestaltet werden, wenn sie auf geeignete Weise modular aufgebaut wird. In dem unten abgedruckten Entwurfsvorschlag sollte das deutlich werden (siehe unter 4.5).

Sollen die Qualifikationsanforderungen sowohl auf EnEV-Erfüllungsnachweise als auch auf beide Arten des Energieausweises erstreckt werden, so ist für das inhaltliche Konzept der neuen Anlage 11 zu klären, welche Unterscheidungsmerkmale für die drei verschiedenen praktischen Aufgabenstellungen zum Ansatz gebracht werden sollen. Das ist in erster Linie eine fachlich-politische Frage, die juristisch nur begrenzt beurteilt werden kann. Grundsätzlich kann dabei davon ausgegangen werden, dass sich der Erfüllungsnachweis für EnEV-Anforderungen und der Bedarfsausweis sachlich näher stehen als der Bedarfsausweis im Verhältnis zum Verbrauchsausweis. Vorbehaltlich anderweitiger fachlicher Erkenntnisse bietet es sich deshalb an, die Qualifikationsanforderungen entsprechend auszurichten, d.h. grundsätzlich für den Erfüllungsnachweis zu den EnEV-Anforderungen und den Energiebedarfsausweis die gleichen – auch die bauliche Seite betonenden – Qualifikationsanforderungen vorzugeben und demgegenüber geringere – die bauliche Seite weniger betonende – Anforderungen für diejenigen Personen anzusetzen, die ausschließlich Verbrauchsausweise ausstellen.

Eine weitere Frage ist, ob daran anknüpfend die Ausstellung von EnEV-Erfüllungsnachweisen und Bedarfsausweisen ausschließlich denjenigen Personen vorbehalten bleiben soll, die über eine Hochschulausbildung in baulicher oder gebäudetechnischer Fachrichtung verfügen. Verfolgt man eine eher strenge Sichtweise, so läge eine solche Einengung nahe. Zwingend erscheint sie aber nicht. Jedenfalls unter der Voraussetzung, dass in geeigneten Zusatzausbildungen weitreichende Kenntnisse zur energetischen Gebäudekunde erworben worden sind, erscheint es gut vertretbar, auch Personen mit handwerklicher oder technischer Vorbildung mit in den berechtigten Personenkreis einzubeziehen. Letztlich ist dies aber wiederum eine fachlich-politische Ausgestaltungsfrage, die nicht als juristisch vorentschieden betrachtet werden sollte.

Nur begrenzt beurteilbar ist aus rechtlicher Perspektive schließlich auch die Frage, welche inhaltlichen Anforderungen für die geforderte Zusatzqualifikation in Lehrgängen im Einzelnen aufgestellt werden sollten. Insofern müssten ggf. noch ergänzende fachliche Betrachtungen angestellt werden.

Eindeutig ist, dass das in Anlage 11 EnEV formulierte bisherige Anforderungsprofil ggf. wesentlich überarbeitet werden muss, schon weil die Bestimmungen der Anlage 11 EnEV nicht daraufhin konzipiert sind, zwischen Bedarfs- und Verbrauchsausweisen zu unterscheiden und weil ihnen keine quantitativen Festlegungen entnommen werden können. Gerade Letzteres erscheint jedoch unumgänglich, um zwischen den verschiedenen Personengruppen mit ihrer jeweiligen Vorqualifikation und den unterschiedlichen Anwendungsfällen rechtlich eindeutig und gut praktikabel differenzieren zu können. Erforderlich erscheint eine Quantifizierung zudem aus Gründen der Überprüfbarkeit (siehe dazu sogleich).

Von der Regelungsstruktur her bietet sich für die neue Anlage 11 eine Anlehnung an die modular aufgebauten Mindestanforderungen für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für „BAFA-Vor-Ort-Energieberater“ an,²⁰⁰ an die auch die von der Deutschen Energie-Agentur (Dena) Listen

²⁰⁰ BMWi, Richtlinie über die Förderung der Energieberatung in Wohngebäuden vor Ort – Vor-Ort-Beratung – vom 29.10.2014, BAnz AT 12.11.2014 B2 (dort Anlage 3) [insoweit unverändert ggü. Vorfassung vom 11.06.2012, BAnz AT 25.06.2012 B1].

für eingetragene Energieeffizienz-Experten²⁰¹ anknüpfen. Eine entsprechende Regelungsstruktur liegt auch dem unten abgedruckten Entwurfsvorschlag zugrunde (siehe unter 4.5). Betont sei dabei, dass mit der gliederungstechnischen Anlehnung nicht der Eindruck erweckt werden soll, es sei fachlich oder rechtlich geboten, sich in inhaltlicher oder in quantitativer Hinsicht exakt oder weitgehend an das Anforderungsprofil der BAFA- und Dena-Vorgaben zu halten. Im vorliegenden Zusammenhang geht es vielmehr nur um die Entwicklung eines möglichst gut handhabbaren Regelungskorsetts.

4.3.4 Nachweis und Überwachung

Sollen die neuen Anforderungen in der Praxis korrekt und verlässlich angewandt werden, so ist mitentscheidend, dass ihre Beachtung durch die adressierten Personen und Institutionen sichergestellt wird. Hierfür bedarf es geeigneter Anreiz- und Überwachungsmechanismen, die möglichst so gestaltet werden sollten, dass ein Maximum an Wirksamkeit bei einem Minimum an Personal- und Kostenaufwand erreicht wird.

Nach dem bisherigen Konzept der EnEV wird die Beachtung der Qualifikationsanforderungen aus § 21 EnEV einzig durch einen hierauf bezogenen Bußgeldtatbestand abgesichert, der sich lediglich auf die unberechtigte Ausstellung von Energieausweisen bezieht. Hinzu kommt seit jüngstem ein indirekter Befolgungsanreiz über das neu eingeführte Stichprobenkontrollsystem für Energieausweise:

- Gemäß § 27 Abs. 2 Nr. 9 EnEV (bzw. § 27 Abs. 2 Nr. 4 EnEV in der bis April 2014 geltenden Fassung) handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder leichtfertig „entgegen § 21 Abs. 1 Satz 1 EnEV einen Energieausweis ausstellt“. Bußgeldbewehrt ist demnach die (vorsätzliche oder leichtfertige) Ausstellung von Energieausweisen, ohne zum Kreis der nach Maßgabe von § 21 Abs. 1 Satz 1 EnEV berechtigten Personen zu gehören. Die Erfüllung der Anforderungen aus § 21 Abs. 2 EnEV gehört mittelbar auch zu den insoweit relevanten Anforderungen, weil auf sie in § 21 Abs. 1 Satz 1 EnEV ausdrücklich verwiesen wird.
- Seit der EnEV-Novelle 2014 sind die zuständigen Behörden verpflichtet, die (inhaltliche) Richtigkeit der Energieausweise stichprobenartig zu überprüfen (vgl. §§ 26c bis 26f EnEV). Von dieser, auf eine entsprechende Verpflichtung aus Art. 18 EPBD zurückzuführenden Neuregelung erhofft sich die Bundesregierung eine „Stärkung des Vollzugs“.²⁰² Praktisch dient sie als Anreiz zur korrekten Ausstellung von Energieausweisen, der mittelbar auch dazu beitragen dürfte, dass die Qualifikationsanforderungen aus § 21 in Verbindung mit Anlage 11 EnEV in der Praxis ernst genommen werden. Als solche gehören die Qualifikationsanforderungen allerdings nicht zu den Prüfgegenständen der Stichprobenkontrolle.

Der Bußgeldtatbestand des § 27 Abs. 2 Nr. 9 EnEV kann für die hier in Rede stehenden erweiterten Qualifikationsanforderungen unverändert nutzbar gemacht werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die in der Anlage 11 EnEV geregelten Anforderungen an die auf energetische Aspekte bezogene Zusatzqualifikation und die regelmäßige Fortbildung rechtlich klar abgrenzbar modularisiert und quantifiziert werden. Denn ohne eine Quantifizierung der einzelnen notwendigen Komponenten wäre es nicht möglich, im Bußgeldverfahren nachzuprüfen,

²⁰¹ Dena, Energieeffizienz-Expertenliste für Förderprogramme des Bundes, Regelheft v. 01.06.2014 (Download von <https://www.energie-effizienz-experten.de>, 15.03.2015).

²⁰² BR-Drs. 113/13, S. 108.

ob eine ausreichende Zusatzqualifikation erworben wurde. Dann könnte – wie es bisher der Fall ist – im Bußgeldverfahren effektiv nur geprüft werden, ob überhaupt ein Lehrgang zur Zusatzqualifikation besucht wurde, nicht jedoch, ob darin den einzelnen geforderten Bestandteilen hinreichend (zeitliches) Gewicht beigemessen wurde. Ohne rechtlich eindeutige Quantifizierung ergäben sich Spielräume für Angebote von „Schmalspur-Lehrgängen“, die gleichwohl zum Erhalt einer Berechtigung nach § 21 EnEV führen würden. Deshalb erscheint eine quantifizierte Modularisierung des inhaltlichen Programms in Anlage 11 der EnEV unabdingbar.

Von der Steuerungswirkung her ist zu beachten, dass sowohl der Bußgeldtatbestand als auch die Stichprobenkontrolle im Hinblick auf die Richtigkeit von Energieausweisen für sich genommen nachgelagerte Kontrollinstrumente sind, die auf das vorherige Verhalten der Akteure nur indirekt einwirken, indem von ihnen eine Droh- und Warnfunktion ausgeht. Ihr eigentlicher Zweck liegt nicht darin, einzelne Verstöße festzustellen, sondern in der Breite präventiv zu bewirken, dass sich die große Mehrheit der ausstellenden Personen an die rechtlichen Vorschriften halten. Die Effektivität dieser Methoden hängt wesentlich davon ab, wie groß aus der Sicht der Anwendenden das Risiko ist, dass Missbräuche entdeckt und tatsächlich geahndet werden können. Dieses Risiko ist bei Bußgeldtatbeständen allein schon deshalb relativ gering, weil hierfür Vorsatz oder Leichtfertigkeit (so § 27 Abs. 1 EnEV) nachgewiesen werden müssen. Der Nachweis des subjektiven Tatbestands dürfte oft praktisch sehr schwierig sein. Deshalb geht auch von dem neuen Stichprobenkontrollsystem für Energieausweise nur eine begrenzte Droh- und Warnfunktion aus. Im Falle festgestellter Fehler steht nämlich als Sanktionsmöglichkeit wiederum nur die unter der Voraussetzung des Nachweises von Vorsatz oder Leichtfertigkeit stehende Möglichkeit der Bußgeldsanktion zur Verfügung.

Erheblich verbessern ließe sich dieses System aus hiesiger Sicht durch folgende neue Komponenten:

- Es könnte eine Regelung geschaffen werden, nach der die Berechtigung nach § 21 EnEV gegenüber den Auftraggebern durch Vorlage geeigneter Belege auszuweisen ist (z.B. durch Zeugniskopien und Lehrgangszertifikate).
- Die zuständigen Behörden könnten in der EnEV ausdrücklich dazu ermächtigt werden, im Falle festgestellter Verstöße gegen § 21 EnEV ein Verbot der weiteren Ausstellung der betreffenden Dokumente auszusprechen.
- Die zuständigen Behörden könnten dazu ermächtigt werden, angebotene Lehrgänge stichprobenartig auf ihre Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen zu prüfen.
- Die zuständigen Behörden könnten im Falle des Angebots unzulänglicher Lehrgänge und der unberechtigten Ausstellung von Lehrgangszertifikaten ermächtigt werden, Nachbesserungen zu fordern und erforderlichenfalls Tätigkeitsverbote auszusprechen.
- Vorgelagert könnte außerdem eine Anzeigepflicht für das Angebot von Lehrgängen für Zusatzqualifikationen nach Anlage 11 EnEV eingeführt werden.

Die Anzeigepflicht und die Stichprobenkontrolle würden einen geringfügigen behördlichen Aufwand mit sich bringen. Die übrigen Maßnahmen würden auf behördlicher Seite effektiv keinen und auf privater Seite jedenfalls keinen nennenswerten Zusatzaufwand erfordern. Alle Maßnahmen würden in erster Linie präventiv wirken und dürften praktisch zur Folge haben, dass Missbräuche nahezu ausgeschlossen werden können. Von daher erscheint eine Anzeigepflicht im Ergebnis sogar verzichtbar, und die Stichprobenkontrolle dürfte auf sehr wenige Einzelfälle beschränkt werden können.

4.3.5 Regelung auf Gesetzes- und/oder Verordnungsebene

Der Weg über das Energie-Fachrecht für Gebäude ist – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung – grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich (siehe 3.3.2 und 3.3.4). Seine politische Durchsetzbarkeit ist wesentlich günstiger zu beurteilen als für alle anderen betrachteten instrumentellen Optionen – wobei anzumerken ist, dass sie am ehesten gegeben sein dürfte für eine Lösung auf gesetzlicher Ebene (d.h. im EnEG oder einem Folgegesetz), da eine Änderung des EnEG oder die Schaffung eines neuen Gesetzes über Klimaschutzanforderungen bei Gebäuden im Bundesrat grundsätzlich nicht zustimmungsbedürftig wäre.

Das hier vorgestellte neue Konzept für Qualifikationsanforderungen im Energierecht läuft konkret auf eine Neufassung von § 21 EnEV nebst Anlage 11 der Verordnung hinaus und ist damit auf die Verordnungsebene zugeschnitten. Ein anderes Vorgehen würde mit der hergebrachten Systematik von EnEG und EnEV kollidieren. Grundsätzlich wäre eine Anhebung der Komplettregelungen auf die gesetzliche Ebene zwar durchaus möglich. Der notwendige Detailliertheitsgrad der Vorschriften würde sich für die gesetzliche Ebene aber als schwierige und untypische Herausforderung darstellen. Das gilt erst recht, weil das rechtstechnische Konzept des EnEG genau in die Gegenrichtung weist – möglichst wenig auf der Gesetzesebene und möglichst viel im Ordnungswege zu regeln. Im Rahmen einer generellen Neuregelung des gesamten Energieeinsparrechts oder einer Überführung hin zu einem Klimaschutzrecht für Gebäude wäre eine Anhebung auf die Gesetzesebene eher denkbar. Auch in diesem Falle aber würde sich das Problem ergeben, dass die Bestimmungen ihrem Inhalte und vor allem ihrem Konkretisierungsgrad nach für eine Regelung auf Gesetzesebene eher nicht prädestiniert sind.

Kompetenzrechtlich bringt der Ordnungsweg allerdings eine wesentliche zusätzliche Hürde mit sich. Rechtsverordnungen für Bundesetze, die von den Ländern – wie hier – als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, bedürfen nämlich der Zustimmung des Bundesrates, soweit nicht im Gesetz selbst etwas anders bestimmt ist.²⁰³ Demgegenüber bedürften inhaltsgleiche gesetzliche Regelungen grundsätzlich keiner Zustimmung im Bundesrat. Aus dem Blickwinkel des Bundes wäre daher eine Gesetzesregelung kompetenzrechtlich vorteilhaft. Das gilt erst recht vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen in den letzten Änderungsverfahren für die Energieeinsparverordnung, die sich wegen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Ordnungsgebungsverfahren nicht nur zeitlich erheblich in die Länge zogen, sondern auch zu einigen an sich nicht vorgesehenen Änderungen am jeweiligen Regierungsentwurf geführt haben. So verweigerte der Bundesrat seine Zustimmung z.B. für die beabsichtigte Stichprobenkontrollpflicht bei Unternehmererklärungen nach § 26a EnEV im Zuge der EnEV-Novelle 2009²⁰⁴ sowie für die vorgesehene Verpflichtung der Länder zu einer mindestens stichprobenartigen Kontrolle von EnEV-Erfüllungsnachweisen²⁰⁵. Die letzten EnEV-Novellierungsverfahren lassen insgesamt eine klare Tendenz im Bundesrat deutlich werden, zusätzliche konkrete Vollzugsaufgaben möglichst abzuwehren – um die es auch bei dem hier vorgestellten Konzept gehen würde.

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Erwägung auf, zumindest den substanziellen Kern der vorgesehenen Regelungen im EnEG zu verankern, um sicherzustellen, dass das Konzept als solches für die Verordnungsebene Verbindlichkeit erlangt.

²⁰³ Vgl. zum Ganzen nur Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 80 Rdnr. 17 f. m.w.N.

²⁰⁴ Vgl. einerseits BR-Drs. 569/08 S. 13 f., andererseits BR-Drs. 569/08 (B) S. 23.

²⁰⁵ Vgl. einerseits BR-Drs. 113/13 S. 19 und 118 f., andererseits BR-Drs. 113/13 (B) S. 27.

Im Zuge einer (denkbaren) generellen Neuregelung des Energieeinsparrechts wäre es darüber hinaus auch möglich, einzelne Regelungen der EnEV oder die gesamte EnEV ohne Zustimmung des Bundesrates mit zu ändern. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird der Bund nämlich durch Art. 80 Abs. 2 GG nicht daran gehindert, den Inhalt einer geltenden Verordnung im Rahmen eines Artikelgesetzes unmittelbar kraft Gesetzes zu ändern.²⁰⁶ Der Gebrauch dieser Möglichkeit steht ihm allerdings nur zu, wenn es sich bei der Änderung der Verordnung um eine Anpassung im Rahmen einer Änderung eines (umfassenderen) Sachbereichs durch den Gesetzgeber handelt; die (isolierte) Änderung einer Verordnung durch den parlamentarischen Gesetzgeber unabhängig von sonstigen (übergeordneten) gesetzgeberischen Maßnahmen ist nicht zulässig.²⁰⁷

Die hier vorgeschlagene Neufassung von § 21 EnEV sowie von Anlage 11 der Verordnung kann in ihren wesentlichen Bestandteilen unter der Voraussetzung einer Zustimmung des Bundesrates allerdings auch ohne Gesetzesänderung direkt im Zuge einer EnEV-Novelle erfolgen. Das ergibt sich aus dem Zusammenspiel der verschiedenen einschlägigen Ermächtigungsvorschriften im EnEG. Maßgebend ist insoweit zum einen der 2013 neu eingefügte § 7 Abs. 1a EnEG, nach dem in einer Verordnung des Bundes „die Art und das Verfahren der Überwachung von (...) Anforderungen an zu errichtende Gebäude“ geregelt werden können, zum anderen § 5a Abs. 1 Nr. 8 EnEG, der ausdrücklich Verordnungsregelungen des Bundes gestattet über „die Berechtigung zur Ausstellung von Energieausweisen einschließlich der Anforderungen an die Qualifikation der Aussteller“.

Hinzuweisen ist ergänzend darauf, dass die hier ebenfalls für sinnvoll erachtete Einbeziehung der Erfüllungsnachweise im Hinblick auf die Anforderungen von § 9 Abs. 1 EnEV für Änderungen an bestehenden Gebäuden von diesen Ermächtigungsnormen nicht mit erfasst sind. Speziell für diese bedarf es daher ggf. einer geeigneten Ergänzung der EnEG-Ermächtigungen.

4.4 Schlussfolgerungen

Aus den vorstehenden Überlegungen lässt sich auf Grundlage der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen schließen:

1. Als in der Gesamtwürdigung günstigster Weg dazu, die energiebezogene Qualifikation der an der Gebäudeplanung verantwortlich beteiligten Berufsgruppen in der Breite zu verbessern, erweist sich die Aufstellung spezifischer Qualifikationsanforderungen im Energieeinsparrecht. Insoweit kann § 21 EnEV als Ausgangspunkt verwendet werden. Die Vorschrift müsste dafür neu gefasst werden. Die Anforderungen sollten sich dabei nicht mehr nur auf die Ausstellung von Energieausweisen für bestehende Gebäude beziehen, sondern auch auf die Ausstellung von Energieausweisen für Neubauten sowie – was hervorzuheben ist – auf Nachweise zur Erfüllung der materiellen EnEV-Anforderungen an neu zu errichtende Gebäude (ggf. auch an energetisch wesentliche Änderungen bestehender Gebäuden). Für alle als potenziell berechtigt eingestuften Berufsgruppen sollte gelten, dass sie entweder in ihrer Ausbildung oder in geeigneter Zusatzausbildung bestimmte Grundkenntnisse der energetischen Gebäudekunde erworben haben müssen und nachfolgend durch berufsbegleitende Fortbildung auf dem aktuellen Stand zu halten haben. Zu regeln wäre das im Einzelnen zwischen den verschiedenen

²⁰⁶ Eingehend in seiner Entscheidung über das Beitragssicherungsgesetz BVerfGE 114, S. 196, 230 ff. (siehe dort insb. Rz. 192 f. sowie Rz. 203 ff.).

²⁰⁷ BVerfG, a.a.O. Rz. 212.

Anwendungsfällen und Berechtigten Gruppen differenzierend in einer neu gefassten Anlage 11 der EnEV. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Kontrollierbarkeit empfiehlt es sich, die Anforderungen zu modularisieren und zu quantifizieren.

2. Der ebenfalls denkbare Weg über erweiterte Fortbildungsanforderungen im Berufsrecht der Architekt/innen und beratenden Ingenieur/innen ist einem bundesrechtlichen Einfluss zwar nicht völlig versperrt. Politisch-pragmatisch erscheint die Durchsetzbarkeit für zwingende bundesrechtliche Regelungen hierüber aber sehr zweifelhaft, da hier in eine bisher dem Landesrecht überlassene Materie eingegriffen würde und mit einem erheblichen Widerstand vieler Landesvertretungen gerechnet werden müsste.
3. Eine Integration der Überwachung zu den Vorschriften aus EnEG/EnEV sowie zu den Anforderungen des EEWärmeG in das Landesbauordnungsrecht erscheint zur Harmonisierung und verwaltungstechnischen Vereinfachung der Überwachungssysteme grundsätzlich ebenfalls sinnvoll. In diesem Zusammenhang könnte der bauordnungsrechtliche Wärmeschutznachweis zu einem integrierenden Nachweis für die energetischen Anforderungen an Gebäude weiterentwickelt werden. Hierauf bezogen könnten auch spezielle Qualifikationsanforderungen an die Ausstellenden aufgestellt werden. Entsprechende Regelungen lägen aber in der eigenständigen Regelungskompetenz der Länder. Sie könnten durch die Bauministerkonferenz über den Wege einer Änderung der Musterbauordnung angeregt, nicht aber bundesrechtlich vorgegeben werden.

4.5 Umsetzung auf Vorschriftenebene - Regelungsentwurf

4.5.1 Vorbemerkung

Als am besten geeigneter Weg dazu, die energiebezogene Qualifikation der an der Gebäudeplanung verantwortlich beteiligten Berufsgruppen in der Breite zu verbessern, hat sich in der Untersuchung die Aufstellung spezifischer Qualifikationsanforderungen im Energieeinsparrecht erwiesen. Darauf beruht der nachfolgende Formulierungsentwurf.

Im Mittelpunkt der hier entworfenen Regelungen steht ein neuer § 21 EnEV, dessen Anforderungen sich sowohl auf die Ausstellung von Energieausweisen für bestehende und neue Gebäude beziehen als auch auf Berechtigte zur Ausstellung von Nachweisen für die Erfüllung der materiellen EnEV-Anforderungen an neu zu errichtende Gebäude (nach §§ 3 bis 8 EnEV) sowie an energetisch wesentliche Änderungen bei bestehende Gebäuden (nach § 9 Abs. 1 EnEV). Die konkreten Vorgaben dazu werden in einer neu gefassten Anlage 11 der EnEV geregelt.

Auf Grund kompetenzrechtlicher Überlegungen wird das Konzept durch eine zusätzliche Vorschrift im EnEG auf gesetzlicher Ebene abgesichert. Auf diese Weise ist es möglich, die Grundzüge des neuen Regelungskonzepts für die Verordnungsebene verbindlich vorzuzeichnen.

Abzurunden wäre das Konzept durch – hier nicht im Einzelnen dargestellte – flankierende weitere Einzelregelungen in der EnEV, insbesondere eine Anpassung der Bußgeldvorschriften.

4.5.2 Gesetzesebene: EnEG

Die hier vorgeschlagene Neufassung von § 21 und Anlage 11 EnEV kann in ihren wesentlichen Bestandteilen unter der Voraussetzung einer Zustimmung des Bundesrates ohne Gesetzesänderung direkt im Zuge einer EnEV-Novelle erfolgen. Das ergibt sich aus dem Zusammenspiel der verschiedenen einschlägigen Ermächtigungsvorschriften im EnEG. Maßgebend sind insoweit

- zum einen der 2013 neu eingefügte § 7 Abs. 1a EnEG, nach dem in einer Verordnung des Bundes „die Art und das Verfahren der Überwachung von (...) Anforderungen an zu errichtende Gebäude“ geregelt werden können,
- zum anderen § 5a Abs. 1 Nr. 8 EnEG, der ausdrücklich Verordnungsregelungen des Bundes gestattet über „die Berechtigung zur Ausstellung von Energieausweisen einschließlich der Anforderungen an die Qualifikation der Aussteller“.

Auf Grund kompetenzrechtlicher Überlegungen gelangt die Studie allerdings zu dem Ergebnis, dass es sinnvoll ist, den substanziellen Kern der Regelungen auf gesetzlicher Ebene zu verankern. Hintergrund dessen ist, dass die EnEV im Bundesrat der Zustimmung bedarf, das EnEG jedoch nicht (siehe oben, 4.3.5). Will der Bund das Regelungskonzept nicht ins politische Belieben der Bundesratsmehrheit stellen, so empfiehlt es sich, es möglichst verbindlich auf der gesetzlichen Ebene abzusichern.

Vorstellbar wäre das z.B. mit einem neuen § 5b EnEG, der unter anderem für die geforderten spezifisch energiebezogene Kenntnisse den neuen Oberbegriff der „energetischen Gebäudekunde“ einführt:

„§ 5b

Fachkunde für Erfüllungsnachweise und Energieausweise

(1) Zur Ausstellung von

- a) Nachweisen zur Erfüllung von Anforderungen der nach § 1 Abs. 2, § 2 Abs. 2 sowie § 4 Abs. 1, 2 oder 3 erlassenen Rechtsverordnung sowie*
- b) Energieausweisen im Sinne der nach § 5a erlassenen Rechtsverordnung*

ist nur berechtigt, wer eine ausreichende Fachkunde auf dem Gebiet der energetischen Gebäudekunde besitzt. Eine ausreichende Fachkunde ist für Personen anzunehmen, die über eine Hochschulausbildung im Bereich des Bauwesens oder der Gebäudetechnik verfügen und darüber hinaus vertiefte Kenntnisse zur energetischen Gebäudekunde in einem Studienschwerpunkt, in einer ausgeprägten beruflichen Praxis oder in geeigneten zusätzlichen Lehrgängen erworben haben. Satz 2 gilt auch für Personen mit handwerklicher oder technischer Vorbildung, die über ausgeprägte gewerkeübergreifende Kenntnisse der energetischen Gebäudekunde verfügen, die sie in geeigneten zusätzlichen Lehrgängen erworben haben. Die nach Satz 1 und 2 geforderten Kenntnisse sind regelmäßig auf einem aktuellen Stand zu halten.

(2) Die nach Absatz 1 geforderte Qualifikation ist auf geeignete Weise gegenüber den jeweiligen Auftraggebern der Nachweise und Ausweise zu belegen. Die zuständigen Behörden haben die Berechtigungen sowie die Eignung von zusätzlichen Lehrgängen zum Erwerb und zur Aufrechterhaltung von Kenntnissen der energetischen Gebäudekunde stichprobenartig zu prüfen.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates²⁰⁸ die Anforderungen nach Absatz 1 für die verschiedenen Aufgaben-

²⁰⁸ Soll die Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats ergehen, bedarf das Gesetz selbst nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1970 der Zustimmung im Bundesrat (vgl. BVerfGE 28, 66, 76 f.). Diese aus dem Wortlaut von Art. 80 Abs. 2 GG nicht ableitbare Auslegung wird in der Rechtsliteratur größtenteils bestritten (a.A. z.B. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 80 Rdnr. 18; eingehend Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 80 Rdnr. 176 f.), in den Gesetzgebungsverfahren des Bundes jedoch üblicherweise so praktiziert.

stellungen im Einzelnen zu bestimmen sowie die Art und Weise der Überwachung nach Absatz 2 näher zu regeln.“

Sollen die Fachkundanforderungen auch für den EnEV-Erfüllungsnachweis für Änderungen an bestehenden Gebäuden nach § 9 Abs. 1 EnEG gelten, so muss außerdem die Verordnungsermächtigung des § 7 Abs. 1a EnEG entsprechend angepasst werden.

Um die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften der EnEV insgesamt zu verbessern, empfiehlt es sich außerdem, im EnEG eine generalklauselartige Befugnisnorm zu verankern, nach der sie zuständigen Behörden im Einzelfall dazu befugt sind, die zur Durchsetzung der EnEV-Anforderungen erforderlichen Anordnungen zu treffen. Denkbar wäre für eine allgemeine Anordnungsbefugnis etwa eine entsprechende Ergänzung durch einen neuen zweiten Satz in § 7 Absatz 1 EnEG. Der vorangehende Satz 1 verpflichtet die zuständigen Behörden allgemein dazu, die Einhaltung der Anforderungen aus der EnEV zu überwachen. Daran ließe sich die folgende Formulierung anschließen:

[...] „Sie können zu diesem Zweck im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen treffen.“

4.5.3 Neufassung von § 21 EnEV

Angesichts der Vielzahl notwendiger Einzeländerungen und des Umstands, dass der Regelungsgehalt von § 21 EnEV in seiner jetzigen Struktur und seinem Detailliertheitsgrad nur sehr schwer zu erfassen ist, drängt sich die Erwägung auf, die Vorschrift des § 21 EnEV unter Anlehnung an die bisherige Regelungsstruktur neu zu fassen.

Der folgende Vorschlag stellt einen Versuch dar, die Vorschrift zu „glätten“ und zugleich alle als sinnvoll erachteten zusätzlichen Bestandteile zu berücksichtigen. Er erhebt dabei nicht den Anspruch, die „beste aller Lösungen“ zu sein. Zum Vergleich sei auf den Abdruck der seit 1. Mai 2014 geltenden Fassung von § 21 EnEV in Anhang A-4 verwiesen.

Absatz 1 des Vorschlags enthält einen leicht zugänglichen Obersatz. Er leitet die Vorschrift ein und nimmt darin den EU-rechtlichen Begriff der Fachkunde auf. Als Oberbegriff für die erforderliche spezifische Fachkunde verwendet er in Anknüpfung an den neuen § 5b EnEG den Begriff der „energetischen Gebäudekunde“. Dieser bedarf keiner förmlichen Definition, da sich sein Inhalt praktisch aus dem in der neuen Anlage 11 umschriebenen Programm der erforderlichen Kenntnisse erschließt. Der bislang nicht geläufige Terminus eignet sich als Oberbegriff, weil er durch seine innere Breite signalisiert, dass es um eine umfassende Qualifikationsbasis geht, die vom Gegenstand her sowohl das Bauwerk als auch die Anlagentechnik und von der Tätigkeit her sowohl das Planen/ Bauen als auch das Sanieren/ Modernisieren einschließt.

Absatz 2 benennt die (potenziellen) Berechtigengruppen. Die genauere Eingrenzung erfolgt durch die Aufstellung zusätzlicher Voraussetzungen in Anlage 11, wobei dort zwischen den einzelnen Personengruppen, den verschiedenen Nachweis- und Ausweistypen (Bedarfs- und Verbrauchsausweis) und Gebäudearten (Wohn- und Nichtwohngebäude) unterschieden wird. Wer genau wissen will, ob im Einzelfall eine Berechtigung gegeben ist, muss dafür in die komplett neu gefasste Anlage 11 schauen, in der im Einzelnen beschrieben wird, wer für welche Zwecke welche Zusatzqualifikation benötigt. Das hat gegenüber der bisherigen Regelungsweise den Vorteil besserer Lesbarkeit, weil an Stelle des „Verweis- und Differenzierungsgewühls“ des bisherigen § 21 Abs. 1 und Abs. 2 EnEV eine klar nachvollziehbare, modular aufgebaute Gesamtdarstellung der Voraussetzungen für die Berechtigung aller Personengruppen innerhalb der Anlage 11 treten kann.

Absatz 3 stellt eine zusätzliche Pflicht zur regelmäßigen Fortbildung auf, die ebenfalls in Anlage 11 näher konkretisiert wird.

Absatz 4 regelt die Nachweispflicht. Auch sie wird in Anlage 11 näher bestimmt.

Absatz 5 sieht gegenüber der bestehenden Rechtslage erweiterte behördliche Kontroll- und Eingriffsbefugnisse gegenüber den Energieausweise ausstellenden Personen sowie für deren Verwendung vor. Die Wahrnehmung der Befugnisse setzt nicht voraus, dass ein konkreter Verdacht für einen Missbrauch oder für eine fehlerhafte Ausstellung vorliegt. Die Behörde kann vielmehr Stichproben ohne Verdacht ziehen. Für die Stichprobenkontrolle wird kein bestimmtes Muster vorgegeben. Soweit es für sinnvoll erachtet werden sollte, könnte eine Regelung dazu ergänzt werden. Die Bestimmung ist bewusst nicht auf eine Einbeziehung in das allgemeine Stichprobenkontrollsystem nach § 26d EnEV hin angelegt, weil das Konzept des § 26d EnEV keinen Raum für eine sinnvolle Kombination erkennen lässt. Die Untersagung der Ausstellung von Energieausweisen steht verfassungsrechtlich unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit und kann deshalb nur als „Ultima Ratio“ angewendet werden. Einer besonderen Erwähnung dessen bedarf es in der Vorschrift nicht.

Absatz 6 regelt die erforderlichen behördlichen Eingriffsbefugnisse gegenüber den Veranstaltern von Fachkunde-Fortbildungen. Die Untersagung des Anbietens von Fortbildungen kommt auch hier nur als letzte Möglichkeit in Betracht, sofern mildere Mittel keinen Erfolg versprechen.

Der Entwurf für die Neufassung des § 21 EnEV lautet:

„§ 21

Berechtigung zur Ausstellung von Erfüllungsnachweisen und Energieausweisen

(1) Zur Ausstellung von Nachweisen zur Erfüllung der Anforderungen aus §§ 3 bis 8 und § 9 Abs. 1 (Erfüllungsnachweisen) sowie von Energieausweisen ist nur berechtigt, wer eine hierfür ausreichende Fachkunde auf dem Gebiet der energetischen Gebäudekunde besitzt.

(2) Die nach Absatz 1 erforderliche Fachkunde besitzen nach Maßgabe der in Anlage 11 für die Personengruppe, die Gebäudeart und die Art des Dokuments (Erfüllungsnachweis, Bedarfs- oder Verbrauchsausweis) geregelten Anforderungen an die Zusatzqualifikation zur energetischen Gebäudekunde

1. Personen, die über einen berufsqualifizierenden Hochschulabschluss

- a) in einer der Fachrichtungen Architektur (ohne Innenarchitektur), Hochbau, Bauingenieurwesen, energetisches Bauen, energetische Gebäudeplanung, Gebäudetechnik, Versorgungstechnik für Gebäude oder Bauphysik oder*
- b) in einer anderen ingenieur- oder naturwissenschaftlichen Fachrichtung mit einem Ausbildungsschwerpunkt in Bezug auf energetisches Bauen oder die Energietechnik für Gebäude*

verfügen,

2. folgende Personen mit einer anderen geeigneten Vorqualifikation:

- a) Personen, die über einen berufsqualifizierenden Hochschulabschluss in einer von Nr. 1 b) erfassten Fachrichtung ohne einen Ausbildungsschwerpunkt in Bezug auf die Energietechnik für Gebäude verfügen,
- b) Personen, die für ein zulassungspflichtiges Bau-, Ausbau- oder anlagentechnisches Gewerbe oder für das Schornsteinfegerwesen die Voraussetzungen zur Eintragung in die Handwerksrolle erfüllen, sowie Handwerksmeister der zulassungsfreien Handwerke dieser Bereiche und Personen, die auf Grund ihrer Ausbildung berechtigt sind, eine solches Handwerk ohne Meistertitel selbständig auszuüben,
- c) staatlich anerkannte oder geprüfte Techniker, deren Ausbildungsschwerpunkt auch die Beurteilung der Gebäudehülle, die Beurteilung von Heizungs- und Warmwasserbereitungsanlagen oder die Beurteilung von Lüftungs- und Klimaanlage umfasst,
- d) Personen, die über eine Berechtigung zur Ausstellung von Energieausweisen nach Maßgabe der Übergangsbestimmungen von § 29 Abs. 4 bis 6 der Energieeinsparverordnung in der Fassung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519) verfügen.

Satz 1 erstreckt sich auch auf gleichwertige Ausbildungen, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz erworben worden sind.

(3) Die nach Absatz 1 erforderliche Fachkunde ist nach Maßgabe von Anlage 11 durch regelmäßige Fortbildung auf einem aktuellen Stand zu halten. Wer die dort aufgestellten Fortbildungsanforderungen in dem vorgesehenen Zeitraum nicht erfüllt, verliert die Berechtigung nach Absatz 1, bis die erforderliche Fortbildung erfolgreich nachgeholt worden ist.

(4) Das Vorliegen der Voraussetzungen für die nach Absatz 1 erforderliche Fachkunde ist gegenüber den jeweiligen Auftraggebern nach Maßgabe der Anlage 11 durch geeignete Belege nachzuweisen, auf Anforderung auch gegenüber der zuständigen Behörde.

(5) Die zuständige Behörde kann von Ausstellern von Erfüllungsnachweisen und Energieausweisen insbesondere zum Zwecke der Stichprobenkontrolle die Vorlage von

1. geeigneten Nachweisen zur erforderlichen Fachkunde sowie
2. den für ihre Erstellung verwendeten Berechnungsunterlagen

verlangen. Stellt sie bei Stichproben nach Satz 1 oder sonst fest, dass das Dokument ohne ausreichende Fachkunde oder unrichtig ausgestellt wurde, so kann sie der ausstellenden Person die Ausstellung weiterer Dokumente dieser Art untersagen oder von ihr die erfolgreiche Absolvierung einer geeigneten Fortbildung verlangen. Ohne ausreichende Fachkunde oder unrichtig ausgestellte Dokumente dürfen nicht verwendet werden.

(6) Die zuständige Behörde kann von Personen oder Institutionen, die Fortbildungen im Sinne von Anlage 11 anbieten, insbesondere zum Zwecke der Stichprobenkontrolle die Vorlage von Lehr- und Prüfungsmaterialien sowie von geeigneten Belegen über die Fachkunde der unterrichtenden Personen verlangen. Stellt sie bei Stichproben nach

Satz 1 oder sonst fest, dass die Fortbildung nicht den Anforderungen von Anlage 11 entspricht oder Zertifikate ausgegeben werden, obwohl die vermittelten Kenntnisse nicht der erforderlichen Fachkunde genügen, so kann sie die Durchführung von solchen Fortbildungen untersagen oder geeignete Änderungen an den Fortbildungen verlangen.“

4.5.4 Neufassung von Anlage 11 der EnEV

Für die Neufassung von Anlage 11 lässt sich an dieser Stelle nur ein unvollständiges Regelungsgerüst entwerfen, weil es für die Festlegung konkreter Anforderungen im Hinblick auf den Inhalt der Qualifikationsanforderungen einer hier nicht möglichen fachlichen Prüfung bedarf.

Von daher beschränkt sich der folgende Entwurf auf eine Textfassung für den Allgemeinen Teil der Anlage 11 sowie eine modellhafte Vorstellung einer grundsätzlich geeignet erscheinenden Regelungsstruktur. An den Allgemeinen Teil (Abschnitt I.) mit Erläuterungen zur Anwendungsweise schließt sich zunächst ein modular aufgebauter, nur in Gliederungsform angedeuteter Entwurf für die Beschreibung der spezifischen Inhalte der notwendigen Zusatzqualifikation an (II.), bevor für die einzelnen nach § 21 Abs. 2 EnEV in Betracht kommenden Personengruppen die Voraussetzungen für die Ausstellungsberechtigung festgelegt werden (III.). Die Abschnitte IV und V. enthalten Anforderungen an die regelmäßige Fortbildung und für den Nachweis der Qualifikation.

Der Entwurf lehnt sich sowohl von der Regelungsweise her als auch von den mit den Modultiteln angesprochenen Inhalten und vom Umfang her relativ eng an die Mindestanforderungen für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für „BAFA-Vor-Ort-Energieberater“ an,²⁰⁹ an die auch die von der Deutschen Energie-Agentur (Dena) Listen für eingetragene Energieeffizienz-Experten²¹⁰ anknüpfen. Die inhaltliche Aufteilung der Module wurde hier als Vorlage genommen und stimmt mit dieser bei leichter Abwandlung der jeweiligen Modultitel weitgehend überein. Wegen der im vorliegenden Zusammenhang herauszuhebenden Bedeutung der Kenntnisse und Fähigkeiten zur Erstellung von Energieausweisen erschien es dabei sinnvoll, ein spezielles Modul zu bilden und dafür das die Energieausweise mit umfassende Modul 4 der Vorlage aufzuspalten.

Mit der Anlehnung an die Regularien der BAFA bzw. der Dena soll nicht der Eindruck erweckt werden, es sei fachlich oder rechtlich geboten, sich in inhaltlicher oder quantitativer Hinsicht exakt oder weitgehend an diese Vorlage zu halten. Im vorliegenden Zusammenhang geht es insofern nur um die Entwicklung eines möglichst gut handhabbaren Regelungsmusters. Darüber, welche inhaltlichen und quantitativen Anforderungen zur Fachkunde im Einzelnen angemessen sind, kann aus juristischem Blickwinkel nicht befunden werden. Hierfür bedarf es einer im Rahmen dieser Studie nicht möglichen Heranziehung inhaltlichen Fachverständs.

²⁰⁹ BMWi, Richtlinie über die Förderung der Energieberatung in Wohngebäuden vor Ort – Vor-Ort-Beratung – vom 29.10.2014, BAnz AT 12.11.2014 B2 (dort Anlage 3) [insoweit unverändert ggü. Vorfassung vom 11.06.2012, BAnz AT 25.06.2012 B1].

²¹⁰ Dena, Energieeffizienz-Expertenliste für Förderprogramme des Bundes, Regelheft v. 01.06.2014 (Download von <https://www.energie-effizienz-experten.de/sie-sindenergieeffizienz-experte/weitere-informationen/>, 15.03.2015).

Soweit in dem Textentwurf Inhalte und Quantifizierungen für konkrete Anforderungen genannt werden, handelt es sich demnach um aus juristischer Sicht plausibel erscheinende *Platzhalter*, nicht um fachlich geprüfte und belastbare Vorschläge.

Der hier entwickelte (unvollständige und inhaltlich überprüfungsbedürftige) Entwurf für eine neue Anlage 11 lautet:

„Anlage 11 (zu § 21)

Anforderungen an die Fachkunde für Erfüllungsnachweise und Energieausweise

I. Allgemeines

Diese Anlage bestimmt, welche Voraussetzungen die in § 21 Abs. 2 Satz 1 genannten Personengruppen erfüllen müssen, um zur Ausstellung von Nachweisen zur Erfüllung der Anforderungen aus §§ 3 bis 8 und § 9 Abs. 1 (im Folgenden: Erfüllungsnachweisen) sowie von Energieausweisen des jeweiligen Typs (auf Grundlage des berechneten Energiebedarfs und/oder des erfassten Energieverbrauchs) für die jeweilige Gebäudeart (Wohngebäude und/oder Nichtwohngebäude) berechtigt zu sein und berechtigt zu bleiben.

Abschnitt II. beschreibt in modularer Form die für die energetische Gebäudekunde erforderlichen speziellen Qualifikationsgebiete („Kerngebiete der energetischen Gebäudekunde“).

Abschnitt III. legt fest, welche Anforderungen an die Zusatzqualifikation die in § 21 Abs. 2 genannten Personengruppen jeweils erfüllen müssen, um zur Ausstellung von Erfüllungsnachweisen und Energieausweisen als ausreichend qualifiziert zu gelten („Basisanforderungen zur Fachkunde“). Hierzu gehören (in den meisten Fällen) auch bestimmte quantitative Anforderungen an den Erwerb zusätzlicher Qualifikationen im Hinblick auf die in Abschnitt II beschriebenen Module durch den erfolgreichen Besuch von Weiterbildungen. Die Module müssen nicht im Zusammenhang absolviert worden sein und können (auch in sich) beliebig aufgeteilt oder zusammengefasst werden. Auf die Verwendung von Modultiteln kommt es nicht an. Auch der Zeitpunkt der Absolvierung (vor/nach dem Inkrafttreten der Neuregelung) ist gleichgültig.

Abschnitt IV. legt im Sinne von § 21 Abs. 3 fest, in welchem Umfang und mit welcher thematischen Ausrichtung regelmäßige Fortbildungen zur Aufrechterhaltung des erforderlichen Qualifikationsniveaus zu absolvieren sind („Fortbildungsanforderungen zur Fachkunde“).

Abschnitt V legt im Sinne von § 21 Abs. 4 fest, auf welche Weise die Anforderungen für die jeweiligen Voraussetzungen nachzuweisen sind.

Soweit in den Abschnitten III und IV von Unterrichtsstunden die Rede ist, sind Einheiten von je 45 Minuten gemeint.

II. Kerngebiete der energetischen Gebäudekunde

Personen, die Erfüllungsnachweise oder Energieausweise ausstellen, müssen über gute Grundlagenkenntnisse in den im Folgenden beschriebenen Kerngebieten der energetischen Gebäudekunde verfügen.²¹¹

Modul 1: Rechtliche Grundlagen für Maßnahmen zu Energieeinsparung und erneuerbaren Energien bei Gebäuden

[...]

Modul 2: Gebäudehülle in Neubau und Bestand

[...]

Modul 3: Anlagentechnik und Einsatz von erneuerbaren Energien in Neubau und Bestand

[...]

Modul 4: Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen der Energieeinsparung und des Einsatzes von erneuerbaren Energien

[...]

Modul 5: Erstellung von Energieausweisen und Modernisierungsempfehlungen

[...]

[Aufzuteilen in Wohngebäude / Nichtwohngebäude]

III. Basisanforderungen zur Fachkunde (zu § 21 Abs. 2)

1. Regelvoraussetzungen

1.1 Basis-Zusatzqualifikation

Die Berechtigung nach § 21 Abs. 2 setzt voraus, dass die Person einer der in § 21 Abs. 2 genannten Personengruppen angehört und außerdem über eine auf die energetische Gebäudekunde bezogene Zusatzqualifikation verfügt. Für den Erwerb der Zusatzqualifikation sind erfolgreich geeignete Weiterbildungen mit den Inhalten der Module 1 bis 5 im Umfang von insgesamt mindestens 210 Unterrichtsstunden zu absolvieren.

²¹¹ Zu den möglichen Inhalten vgl. die detaillierten Aufschlüsselungen für die genannten Gebiete in Anlage 3 der Richtlinien des BMWi für Vor-Ort-Energieberater v. 11.06.2012 (BAnz AT 25.06.2012 B1) sowie in Anlage 1 (Kriterienkatalog der Weiterbildung für die Eintragung als Energieeffizienz-Experte für Wohngebäude) zum Regelheft für die Energieeffizienz-Expertenliste der Dena v. 14.06.2014 (Download unter <https://www.energieeffizienz-experten.de/sie-sindenergieeffizienz-experte/weitere-informationen/>, 15.03.2015), dort S. 28 ff.

Dabei beträgt der Mindestumfang in den einzelnen Modulen:

- a) *Modul 1: 30 Unterrichtsstunden*
- b) *Modul 2: Bei Personen mit auf Architektur bezogener Vorbildung 30 Unterrichtsstunden, bei anderen Personen 60 Unterrichtsstunden*
- c) *Modul 3: Bei Personen mit auf Architektur bezogener Vorbildung 60 Unterrichtsstunden, bei anderen Personen 30 Unterrichtsstunden*
- d) *Modul 4: 30 Unterrichtsstunden*
- e) *Modul 5: 30 Unterrichtsstunden*

1.2 Reduzierung bei auf Verbrauchsausweise beschränkter Berechtigung

Im Falle einer Beschränkung der Berechtigung auf verbrauchsbezogene Energieausweise reduziert sich der Mindestumfang nach 1.1 im Hinblick auf den Umfang von Modul 1 um 30 und von Modul 5 um 15 Unterrichtsstunden.

1.3 Erhöhung bei auf Wohn- und Nichtwohngebäude erweiterter Berechtigung

Soll sich die Berechtigung sowohl auf Wohngebäude als auch auf Nichtwohngebäude erstrecken, so erhöhen sich der geforderte Gesamtumfang sowie der Umfang von Modul 5 um 15 weitere Unterrichtsstunden, die sich auf die jeweils zweite Gebäudeart beziehen; anderenfalls erstreckt sich die Berechtigung nur auf die jeweils gewählte Gebäudeart.

2. Reduzierte Voraussetzungen bei bestimmten Personengruppen

2.1 Hochschulabsolventen nach § 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 a) oder b)

Der Mindestumfang der für den Erwerb der Basis-Zusatzqualifikation nach Nr. 1.1 erforderlichen Weiterbildung reduziert sich auf 130 Unterrichtsstunden, wenn die Person

- a) *in dem einschlägigen Studium erfolgreich einen Ausbildungsschwerpunkt im Bereich der energetischen Gebäudekunde absolviert hat,*
oder
- b) *innerhalb der letzten fünf Jahre als Referenztätigkeiten an mindestens drei Neubau- oder Änderungsvorhaben auf Grundlage eines Studiums nach § 21 Abs. 2 Satz 1 a) mit Aufgaben der energetischen Gebäudeplanung oder –sanierung mitgewirkt hat.*

Die Weiterbildung muss sich in den Fällen reduzierten Mindestumfangs in erster Linie auf diejenigen Module erstrecken haben, die von dem Ausbildungsschwerpunkt oder den Referenztätigkeiten nicht oder nur in geringem Umfang abgedeckt sind.

Nr. 1.2 und Nr. 1.3 sind anzuwenden.

2.2 Anerkannte Sachverständige für Schall- und Wärmeschutz

Der Mindestumfang der für den Erwerb der Basis-Zusatzqualifikation nach Nr. 1.1 erforderlichen Weiterbildung reduziert sich auf 70 Unterrichtsstunden, wenn die Person

auf Grundlage von landesrechtlichen Bestimmungen über eine Anerkennung als Sachverständiger für Wärmeschutz oder für Schall- und Wärmeschutz verfügt.

Die Weiterbildung muss sich in den Fällen reduzierten Mindestumfangs in erster Linie auf diejenigen Module erstrecken haben, die von der Vorqualifikation als Sachverständiger nicht oder nur in geringerem Umfang abgedeckt sind.

Nr. 1.2 und Nr. 1.3 sind anzuwenden.

2.3 Anerkannte Sachverständige für energetische Gebäudekunde

Die Anforderungen zur Basis-Zusatzqualifikation nach Nr. 1.1 gelten als erfüllt, wenn die Person über eine auf Grundlage von landesrechtlichen Bestimmungen von einer Behörde erteilte öffentlich-rechtliche Anerkennung oder Zulassung als Sachverständiger für energetische Gebäudeplanung oder Gebäudekunde verfügt, sofern diese unter anderem auf Anforderungen an die Fachkunde beruht, die den sich aus Nr. 1.1 ergebenden Anforderungen gleichwertig sind; anderenfalls findet Nr. 2.2 Anwendung. Auf die genaue Bezeichnung der Anerkennung kommt es nicht an.

Nr. 1.2 und Nr. 1.3 sind anzuwenden.

2.4 Energieberater mit einer ausgewiesenen gehobenen Vorqualifikation

Die Anforderungen zur Basis-Zusatzqualifikation nach Nr. 1.1 gelten im Hinblick auf Wohngebäude für Personen als erfüllt, die

- a) über eine Berechtigung für die Vor-Ort-Beratung nach der Richtlinie des Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie über die Förderung der Energieberatung in Wohngebäuden vor Ort – Vor-Ort-Beratung – [Fundstelle ...] verfügen*
oder
- b) in die von der Deutschen Energie-Agentur geführte Liste der Energieeffizienz-Experten für Förderprogramme des Bundes [Fundstelle ...] eingetragen sind.*

Für die Ausstellung von bedarfsbezogenen Energieausweisen gilt Satz 1, sofern in der dafür erforderlichen oder einer anderen Weiterbildung die Inhalte von Modul 5 im Hinblick auf Wohngebäude vermittelt wurden oder erfolgreich eine darauf bezogene gesonderte Weiterbildung mit mindestens 20 Unterrichtsstunden absolviert wurde.

Die Berechtigung gilt auch für Nichtwohngebäude, sofern eine auf Nichtwohngebäude bezogene Weiterbildung mit hierauf bezogenen Inhalten des Moduls 5 im Umfang von weiteren mindestens 20 Unterrichtsstunden erfolgreich absolviert worden ist.

IV. Fortbildungsanforderungen zur Fachkunde (zu § 21 Abs. 3)

Die Fachkunde ist durch regelmäßige Fortbildung auf einem aktuellen Stand zu halten.

Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Berechtigung ist, dass die Person nach erstmaliger Wahrnehmung der Berechtigung innerhalb von jeweils zwei Jahren erfolgreich Fortbildungen im Umfang von insgesamt mindestens 40 Unterrichtsstunden absolviert, die sich auf die Fortentwicklung der für die energetische Gebäudequalität relevanten Materialien, Geräte, Techniken und Verfahren sowie auf die Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen beziehen. Die Fortbildungen können je-

weils auch auf einzelne Schwerpunkte aus diesen Bereichen konzentriert sein. Wer diese Fortbildungsanforderungen nicht erfüllt, verliert die Berechtigung, bis die erforderliche Fortbildung erfolgreich nachgeholt worden ist.

V. Nachweisanforderungen zur Fachkunde (zu § 21 Abs. 4)

Die erforderliche Fachkunde ist gegenüber den jeweiligen Auftraggebern durch geeignete Belege nachzuweisen, außerdem gegenüber der zuständigen Behörde auf Anforderung. Der Nachweis erfolgt regelmäßig durch die Vorlage von Kopien der jeweiligen Originale, auf Anforderung auch durch Vorlage von Originalen oder beglaubigten Kopien.

Geeignete Belege für den Nachweis sind:

- a) für Hochschul- und Ausbildungsabschlüsse sowie für die Führung von Berufstiteln: Urkunden oder Zeugnisdokumente,*
- b) für die Inhalte von Studiengängen: Von der Hochschule mit dem Zeugnis ausgegebene Begleitdokumente (z.B. Modulübersichten, Diploma Supplements), Lehrveranstaltungsübersichten oder eigenverantwortliche Erklärungen der Person,*
- c) für Anerkennungen und Zulassungen: die hierfür ausgestellten Bescheinigungen,*
- d) für die erfolgreichen Absolvierung von Weiterbildungen: Abschlusszertifikate, aus denen ersichtlich ist, welches die inhaltlichen Schwerpunkte waren (anderefalls hinsichtlich der Inhalte durch ergänzende eigenverantwortliche Erklärung).“*

5 Fazit

Die politischen Zielsetzungen des Klimaschutzes bringen es mit sich, dass spezielle energiebezogene Aufgabenstellungen heute und in absehbarer Zukunft nahezu bei allen Gebäudeplanungen, insbesondere bei (vermeintlich einfachen) Instandsetzungen und Modernisierungen eine zentrale Rolle spielen.

Auf Grundlage des Untersuchungsauftrags wurde vorausgesetzt, dass ein erheblicher Qualifizierungsbedarf besteht. Empirische Daten über die tatsächliche Qualifikation liegen nicht vor. Die für die Gebäudeplanung verantwortlichen Personen – insbesondere Architekt/innen und beratende Ingenieur/innen – sind dafür größtenteils nicht gezielt ausgebildet. Nur ein kleinerer Teil der Planenden verfügt über eine spezifisch energiebezogene Vorbildung. Es erscheint notwendig, das Qualifikationsniveau *sämtlicher* Architekt/innen und beratenden Ingenieur/innen im Hinblick auf energetische Aspekte des Bauens auf ein passables Mindestniveau anzuheben. Eine Konzentration der Qualifikationsanstrengungen auf Spezialisierungen für die energetische Gebäudekunde hilft insofern nur begrenzt weiter, weil insbesondere bei Planungen für kleinere Gebäude üblicherweise „Allrounder“ beauftragt und benötigt werden.

Das Problem wird weder durch geeignete Fortbildungsanforderungen des Architekten- und Ingenieurrechts noch durch die Anforderungen des Bauordnungsrechts oder des Energieeinsparrechts bewältigt. Wohin man auch schaut: Die Vorschriften aller einschlägigen Rechtsvorschriften laufen praktisch darauf hinaus, es für ihren jeweiligen Regelungsbereich dabei bewenden zu lassen, im Hinblick auf Kenntnisse zur energetischen Gebäudekunde nicht mehr zu fordern als einen – unspezifisch – auf das Bauwesen bezogenen Hochschulabschluss und eine – ebenfalls unspezifische – in der Regel zweijährige Berufspraxis im Hochbau.

Die Prüfung der rechtlichen Spielräume, um das Qualifikationsniveau der Architekt/innen und der im Bauwesen tätigen Beratenden Ingenieur/innen im Hinblick auf energiebezogene Aspekte des Bauens anzuheben, hat ergeben:

- Die Fortbildungsanforderungen des Architekten- und Ingenieurrechts der Länder, die sich in aller Regel in kammerrechtlichen Satzungsbestimmungen befinden, lassen sich von der bundesrechtlichen Ebene aus nicht wesentlich beeinflussen. Zwar steht dem Bund mit Blick auf die Erfordernisse einer wirksamen Klimaschutzpolitik für Gebäude an sich die gesetzliche Regelungskompetenz zu, es dürfte aber sehr schwierig sein, in den angestammten Tätigkeitsbereich der Länder und der Kammern bundesrechtlich verpflichtend hineinzuwirken. Eine andere Frage ist, ob der Bund im politischen Raum initiativ werden kann, um die Kammern zur Schärfung ihrer Fortbildungspflichten zu bewegen. Dem steht grundsätzlich nichts im Wege. Es ist aber anzunehmen, dass auch in diesem Rahmen gegen eine Ausweitung verpflichtender Regelung im jeweiligen Kammerrecht erhebliche Vorbehalte zu Tage treten würden.
- Das Bauordnungsrecht der Länder bietet an sich geeignete Ansatzpunkte für die Forderung nach einer energiebezogenen Grundqualifikation der Architekt/innen und der im Bauwesen tätigen beratenden Ingenieur/innen, weil dort üblicherweise die Voraussetzungen für die Bauvorlageberechtigung geregelt sind. Diese könnten entsprechend verschärft werden. Das widerspricht aber der herrschenden Tendenz zur „Deregulierung“ des Bauordnungsrechts. Das Bauordnungsrecht ist zudem eine Angelegenheit der Länder, auf die der Bund keinen Zugriff hat. Ein flächendeckender Erfolg einer auf Änderungen im Bauordnungsrecht setzenden Strategie wäre daher nur bei aktiver Mitwir-

kung sämtlicher Bundesländer erreichbar. Dieser Weg ist für die landesrechtliche Ebene durchaus interessant, vor allem wenn er Bestandteil einer Strategie sein sollte, die Überwachung der Anforderungen aus EnEV und EEWärmeG generell mit der bauordnungsrechtlichen Überwachung zu verschmelzen.

- Den geeignetsten Ansatzpunkt dafür, die Qualifikationsbasis der Architekt/innen und der im Bauwesen tätigen Ingenieur/innen im Hinblick auf energetische Aspekte des Bauens in der Breite zu verbessern, bietet das Klimaschutzrecht für Gebäude, das bislang ganz überwiegend in der auf dem Energieeinspargesetz (EnEG) beruhenden Energieeinsparverordnung (EnEV) geregelt ist. Dort kann zwar nicht direkt festgesetzt werden, welche Qualifikationsanforderungen Architekt/innen und im Gebäudebereich tätige beratende Ingenieur/innen allgemein zu erfüllen haben. Ihr Qualifikationsniveau kann jedoch zumindest größtenteils auf indirektem Wege beeinflusst werden, indem dort geregelt wird, welche Voraussetzungen sie erbringen müssen, wenn sie Nachweise zur Erfüllung der EnEV-Anforderungen oder Energieausweise ausstellen. Die EnEV erklärt Architekt/innen und Ingenieur/innen (verschiedener Art) allerdings bislang praktisch voraussetzungslos als ausreichend qualifiziert zur Ausstellung von Energieausweisen. Hier könnte mit erweiterten Anforderungen angesetzt werden. Möglich wäre auch eine Anwendung dieser erweiterten Qualifikationsanforderungen auf die Berechtigung zur Ausstellung von Nachweisen zur Erfüllung materieller Anforderungen des Energieeinsparrechts - worüber die EnEV bisher überhaupt keine Regelungen enthält. Erheblich ausgeweitet werden müssten in diesem Zusammenhang auch die Anforderungen an die fachliche Qualifikation der anderen in der EnEV als für Energieausweise ausstellungsberechtigt eingestuften Berufsgruppen; für jene erscheint besonders problematisch, dass sie sogar bedarfsbezogene Energieausweise ausstellen dürfen, ohne dass ihnen ein überprüfbarer Nachweis des Erwerbs von Grundkenntnissen über Bauwerke abverlangt würde.

Als günstigster Weg dazu, die energiebezogene Qualifikation der an der Gebäudeplanung verantwortlich beteiligten Berufsgruppen in der Breite zu verbessern, erweist sich in der Untersuchung somit die Aufstellung spezifischer Qualifikationsanforderungen im Energieeinsparrecht.

Im Mittelpunkt der Regelungen könnte ein neuer § 21 EnEV stehen, dessen Anforderungen sich nicht mehr nur auf die Ausstellung von Energieausweisen für bestehende Gebäude beziehen, sondern auch auf die Ausstellung von Energieausweisen für Neubauten sowie – was hervorzuheben ist – auf Nachweise zur Erfüllung der materiellen EnEV-Anforderungen an neu zu errichtende Gebäude (ggf. auch an energetisch wesentliche Änderungen bestehender Gebäuden). Für alle als potenziell berechtigt eingestuften Berufsgruppen sollte dabei vorgesehen werden, dass sie entweder in ihrer Berufsausbildung oder in geeigneter Zusatzausbildung bestimmte Grundkenntnisse der energetischen Gebäudekunde erworben haben müssen, außerdem dass sie diese nachfolgend durch berufsbegleitende Fortbildung auf dem aktuellen Stand zu halten haben. Die konkreten Anforderungen dazu können bei Differenzierung zwischen den verschiedenen Anwendungsfällen und Berechtigten Gruppen in einer neu gefassten Anlage 11 der EnEV geregelt werden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Kontrollierbarkeit sollten die Anforderungen darin modularisiert und quantifiziert werden. Abgerundet werden sollten die neuen Bestimmungen ggf. durch eine geeignete Grundlagenvorschrift im EnEG, in der die Kernelemente des Konzepts für die Verordnungsebene verbindlich vorgegeben werden.

Die Ausarbeitung wird ergänzt durch einen konkreten Formulierungsvorschlag für eine Neufassung des § 21 EnEV sowie ein Regelungsgerüst für eine überarbeitete Fassung von Anlage 11 zur EnEV, in der die Fachkundanforderungen inhaltlich konkretisiert werden. Da das Konzept möglichst auf der gesetzlichen Ebene abgesichert werden sollte, wird außerdem ein Vorschlag

für die Einfügung eines neuen § 5b EnEG sowie für die Schaffung einer allgemeinen behördlichen Befugnisnorm zur behördlichen Überwachung in § 7 Abs. 1 EnEG vorgestellt. Zu berücksichtigen ist, dass Ausführungen zu Bürokratiekosten nicht möglich waren.

Quellenverzeichnis

- Abels, Gabriele, Bologna-Prozess, in: Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 4. Aufl. Baden Baden 2012
- Battis, Ulrich; Kersten, Jens; Mitschang, Stephan: Rechtsfragen zur ökologischen Stadterneuerung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumentwicklung, 2009
- Bauministerkonferenz (ARGEBAU): Musterbauordnung – MBO – Fassung November 2002, zuletzt geändert durch Beschluss v. 21.09.2012 (Download 15.03.2015: <http://www.bauministerkonferenz.de/>)
- Bauministerkonferenz (ARGEBAU): Muster einer Verordnung über Bauvorlagen und bauaufsichtliche Anzeigen (Musterbauvorlagenverordnung) - MBauVorlV - Fassung Februar 2007 (Download 20.11.2014: www.is-ergebaut.de/Dokumente/4239301.pdf)
- Bundesarbeitskreis Altbauerneuerung (BAKA e.V.): SanReMo-Befragung (Stand 2014); <http://www.bakaberlin.de/altbauerneuerung/sanremo-auswertung.php> (letzter Zugriff: 10.03.2015)
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Der Bologna-Prozess: eine europäische Erfolgsgeschichte (Download 01.03.2014: <http://www.bmbf.de/de/3336.php>)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU): Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm v. 05.12.2007, S. 35 ff. (Download 01.03.2014: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesamtbericht_iekp.pdf)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU): Energiekonzept 2010, Berlin 2010 (Download 01.03.2014: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept_bundesregierung.pdf)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Richtlinie über die Förderung der Energieberatung in Wohngebäuden vor Ort vom 11. Juni 2012, BAnz AT 25.06.2012 B1
- Bundesrechtsanwaltskammer: BRAK-Mitteilungen 3/2012
- Bundesregierung: Beschlüsse des Bundeskabinetts zur Energiewende vom 6. Juni 2011, Eckpunkte Energieeffizienz (Download 01.03.2014: <http://www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/beschluesse-des-bundeskabinetts-zur-energiewende-vom-6-juni-2011/>)
- Bundesregierung: Vierter Bericht über die Umsetzung des Bologna-Prozesses in Deutschland, in: BT-Drs. 17/8640
- Danner, Wolfgang; Theobald, Christian: Energierecht, Loseblatt-Kommentar, München Stand 09/2013
- Deutsche Energieagentur (Dena): Regelheft für die Eintragung als Energieeffizienz-Experte für Förderprogramme des Bundes [...] und für Eintragungen in die „Energieeffizienz-Expertenliste“ für Förderprogramme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) in Kooperation mit dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) sowie der KfW, Stand 01.06.2014

(Download 15.03.2015 von: <https://www.energie-effizienz-experten.de/sie-sindenergieeffizienz-experte/weitere-informationen/>)

Deutsche Energie-Agentur (Dena): Gebäudereport 2012 (Zugriff am 03.03.2014: http://issuu.com/effizienzhaus/docs/dena-geb_udereport_2012_web/49)

Epping, Volker; Hillgruber, Christian (Hrsg.): BeckOK GG: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, München (Stand: 01.01.2013)

Ernst, Werner (Begr.); Zinkahn, Willy (Begr.); Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch – BauGB, Loseblattkommentar, München Stand 09/2013

Große-Suchsdorf, Ulrich (Hrsg.): Niedersächsische Bauordnung, Kommentar, 9. Aufl. München 2013

Hansmann, Klaus-Dieter; Sellner, Dieter (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. Berlin 2007

Hofmann, Frank u.a.: Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichtes gemäß § 18 Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, Berlin 2013

Hornmann, Gerhard: Hessische Bauordnung, Kommentar, 2. Aufl. München 2011

Ingenieurkammern in Südwestdeutschland (Südwestkammern) Südwestfachlisten-online (http://www.ingenieure.de/fachlisten_infos.asp, Zugriff am 10.03.2015)

Jäde, Henning: Rechtseinheit im Bauordnungsrecht, in: NVwZ 2001 S. 982-984

Jarass, Hans Dieter; Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), 11. Aufl. München 2011

Kahl, Wolfgang: Klimaschutz und Bayerische Verfassung, BayVBl 2009, S. 97 ff.

Klinski, Stefan: Rechtskonzepte zur Beseitigung des Staus energetischer Sanierungen im Gebäudebestand, UBA Texte 36/2009, Dessau/Roßlau 2009

Klinski, Stefan: Die novellierten Stellplatzbestimmungen in den Bauordnungen der Länder (Diss.), Berlin 2001

Kloepfer, Michael: Umweltrecht, 3. Aufl. München 2004

Koch, Hans-Joachim; Krohn, Sigrid: Umwelt in schlechter Verfassung? Der Umweltschutz nach der Föderalismusreform, in: NuR 2006, S. 673-680

Kuchler, Ferdinand: Das Verhältnis von Bauplanungsrecht und Naturschutzrecht, in: DVBl. 1989, S. 973–981

Kultusministerkonferenz der Bundesrepublik Deutschland: Beschluss v. 10.10.2003 i.d.F. vom 04.02.2010: Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen (Download 01.03.2014: <http://www.akkreditierungsrat.de>)

Manssen, Gerrit: Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften (Diss.), Berlin 1990

Meyer, Susanne: Akkreditierungssystem verfassungswidrig? in: NVwZ 2011 S. 1010-1014

Milkau, Alexander: Ansätze zur Förderung der erneuerbaren Energien im Wärmemarkt, in: ZUR 2008, S. 561-567

Mohaupt, Franziska; Konrad, Wilfried; Kress, Michael; Rebmann, Karin; Schlömer, Tobias: Beschäftigungswirkungen sowie Ausbildungs- und Qualifizierungsbedarf im Bereich der energetischen Gebäudesanierung (Reihe Umwelt, Innovation, Beschäftigung 1/11 des Umweltbundesamtes), Dessau 2011

Moser, Corinna: Klimaschutz durch die Energieeinsparverordnung (Diss), Baden Baden 2011

- Müller, Thorsten; Oschmann, Volker; Wustlich, Guido: Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG), München 2010
- Nusser, Jens: Die EnEV 2014 – Wesentliche Neuerungen, offene Rechtsfragen und praktische Auswirkungen, in: ZUR 2014, S. 67-73
- Otto, Christian W.: Klimaschutz und Energieeinsparung im Bauordnungsrecht der Länder, in. ZfBR 2008, S. 550-554
- Schrödter Hans: Baugesetzbuch – Kommentar, 6. Aufl., München 1998
- Schulenburg, Dirk, Der Facharztstandard, in: Rheinisches Ärzteblatt 4/2008, S. 13
- Simon, Alfons; Busse, Jürgen u.a. (Hrsg.): Bayerische Bauordnung 2008, Loseblatt-Kommentar, München Stand 12/2013
- Stür, Bernhard: Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Aufl. München 2009
- Tuschinski, Melitta (enev-online.de): EnEV 2014: Was kommt wann? Schritt für Schritt zur Novelle der Energieeinsparverordnung (Download 03.03.2014: http://service.enev-online.de/bestellen/EnEV_2012_Was_kommt_Novelle_Energieeinsparverordnung.pdf).
- Vogel, Achim: Einige ungeklärte Fragen zur EnEV, in: BauR 2009, S. 1196-1204
- Weyreuther, Felix: Bauen im Außenbereich, Köln/ Berlin/ Bonn/ München 1979
- Weyreuther, Felix: Bundes- und Landesbaurecht, in: BauR 1972, S. 1-8
- Ziehm, Cornelia: Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts, in: ZUR 2010, S. 411-417

Anhang: Verwendete Rechtsquellen

A-1 Architekten- und Ingenieurgesetze der Länder

Land	Titel Mit Datum des Beschlusses	Fundstelle (Jahr des Datums)	Datum, Fundstelle letzte berücksichtigte Änderung
Baden-Württemberg (BW)	Architektengesetz Vom 28. März 2011	GBL. S. 152	29.07.2014 GBL. S. 378
	Ingenieurgesetz - Gesetz zum Schutze der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ Vom 30. März 1971	GBL. S. 105	29.07.2014 GBL. S. 378
	Ingenieurkammergesetz - Gesetz über die Errichtung einer Ingenieurkammer und über die Berufsordnung der Beratenden Ingenieure in Baden-Württemberg Vom 28. März 2011	GBL. S. 145	19.12.2013 GBL. S. 1
Bayern (Bay)	Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurkammer-Bau (BauKG) Vom 9. Mai 2007	GVBl. S. 308	22.12.2014 GVBl. S. 286
	Gesetz zum Schutze der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ und „Ingenieurin“ (Ingenieurgesetz – IngG) Vom 27. Juli 1970	GVBl. S. 336	22.12.2014 GVBl. S. 286
Berlin (Bln)	Berliner Architekten- und Baukammergesetz (ABKG) Vom 6. Juli 2006	GVBl. S. 720	07.02.2014 GVBl. S. 39
	Ingenieurgesetz (IngG) Vom 1. November 2011	GVBl. S. 690	07.02.2014 GVBl. S. 39
Brandenburg (Bbg)	Brandenburgisches Architektengesetz (BbgArchG) Vom 8. März 2006	GVBl. S. 26	10.07.2014 GVBl. I Nr. 39
	Brandenburgisches Ingenieurgesetz (BbgIngG) Vom 29. Juni 2004	GVBl. S. 326	05.06.2013 GVBl. I Nr. 37
Bremen (HB)	Bremisches Architektengesetz (BremArchG) Vom 25. Februar 2003	GBL. S. 53	30.09.2014 GBL. S. 404
	Bremisches Ingenieurgesetz (BremIng) Vom 25. Februar 2003	GBL. S. 67	07.10.2014 GBL. S. 407
Hamburg (HH)	Hamburgisches Architektengesetz (HmbArchG)	GVBl. S. 157	08.07.2014 GVBl. S. 294
	Hamburgisches Gesetz über das Ingenieurwesen (HmbIngG)	GVBl. S. 321	19.06.2012 GVBl. S. 254

	Vom 10. Dezember 1996		
Hessen (He)	Hessische Architekten- und Stadtplanergesetz (HASG) Vom 23. Mai 2002	GVBl. S. 182	12.12.2012 GVBl. S. 612
	Gesetz über die Errichtung einer Ingenieurkammer und über die Berufsordnung der Beratenden Ingenieure in Hessen (IngKammG) Vom 30. September 1986	GVBl. S. 281	15.12.2009 GVBl. S. 716, 723
	Gesetz zum Schutze der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ (IngG) Vom 15. Juli 1970	GVBl. S. 407	28.09.2014 GVBl. S. 218
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	Architekten- und Ingenieurgesetz (ArchIngG MV) Vom 18. November 2009	GVOBl. S. 646	05.11.2014 GVOBl. S. 596
Niedersachsen (Nds)	Niedersächsisches Architektengesetz (NArchTG) Vom 26. März 2003	GVBl. S. 177	16.12.2014 GVBl. S. 475
	Niedersächsisches Ingenieurgesetz (NIngG) Vom 12. Juli 2007	GVBl. S. 324	16.12.2014 GVBl. S. 475
Nordrhein-Westfalen (NRW)	Gesetz über den Schutz der Berufsbezeichnungen „Architekt“, „Architektin“, sowie über die Architektenkammer, über den Schutz der Berufsbezeichnung „Beratender Ingenieur“ und „Beratende Ingenieurin“ sowie über die Ingenieurkammer-Bau (Baukammergesetz - BauKaG NRW) Vom 16. Dezember 2003	GV S. 786	09.12.2014 GV S. 876
	Gesetz zum Schutze der Berufsbezeichnung „Ingenieur/Ingenieurin“ (Ingenieurgesetz – IngG NRW) Vom 5. Mai 1970	GV S. 376	28.05.2013 GV S. 272
Rheinland-Pfalz (RP)	Architektengesetz (ArchG) Vom 16. Dezember 2005	GVBl. S. 505	19.12.214 GVBl. S. 302
	Landesgesetz zum Schutz der Berufsbezeichnungen im Ingenieurwesen und über die Ingenieurkammer Rheinland-Pfalz (IngKaG) Vom 9. März 2011	GVBl. S. 47	08.10.2013 GVBl. S. 359
Saarland (Srl)	Gesetz Nr. 1699 zum Schutze der Berufsbezeichnung Ingenieur/Ingenieurin (Ingenieurgesetz – IngG) Vom 17. Dezember 2009	ABl. S. 1828	16.10.2012 ABl. S. 437
	Saarländisches Architekten- und Ingenieurkammergesetz (AIG) Vom 18. Februar 2004	ABl. S. 822	14.05.2014 ABl. S. 170
Sachsen (Sa)	Sächsisches Architektengesetz (SächsArchG) Vom 2. April 2014	SächsGVBl. S. 238	—

	Gesetz des Freistaates Sachsen zum Schutz der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ (Sächsisches Ingenieurgesetz – SächsIng) Vom 23. Februar 1993	SächsGVBl. S. 236	02.04.2014 SächsGVBl. S. 238
	Gesetz über die Errichtung einer Ingenieurkammer und zum Schutz der Berufsbezeichnung „Beratender Ingenieur“ im Freistaat Sachsen (Sächsisches Ingenieurkammergesetz – SächsIngKG) Vom 19. Oktober 1993	SächsGVBl. S. 989	02.04.2014 SächsGVBl. S. 238
Sachsen-Anhalt (LSA)	Architektengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (ArchTG) Vom 28. April 1998	GVBl. LSA S. 243	24.06.2014 GVBl. LSA S. 350
	Ingenieurgesetz (IngG) Vom 22. Januar 2009	GVBl. LSA S. 6	24.06.2014 GVBl. LSA S. 350
Schleswig-Holstein (SH)	Gesetz über die Führung der Berufsbezeichnungen Architektin oder Architekt, Stadtplanerin oder Stadtplaner und Beratende Ingenieurin oder Beratender Ingenieur sowie über die Errichtung einer Architekten- und Ingenieurkammer (Architekten- und Ingenieurkammergesetz - ArchIngKG) Vom 9. August 2001	GVBl. S. 116	26.06.2014 GVBl. S. 92
	Gesetz zum Schutze der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ (Ingenieurgesetz – IngG) Vom 31. März 1992	GVBl. S. 219	26.06.2014 GVBl. S. 92
Thüringen (Th)	Thüringer Gesetz über die Architektenkammer, die Ingenieurkammer und den Schutz von Berufsbezeichnungen (Thüringer Architekten- und Ingenieurkammergesetz – ThürAIKG) Vom 5. Februar 2008	GVBl. S. 9	16.04.2014 GVBl. S. 139

A-2 Bauordnungen der Länder

Land	Titel Mit Datum des Beschlusses	Fundstelle (Jahrgang des Datums)	Datum, Fundstelle letzte berücksichtigte Änderung
Baden-Württemberg (BW)	Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO BW) Vom 5. März 2010	GBL. S. 357	11.11.2014 GBL. S. 501
Bayern (Bay)	Bayerische Bauordnung (BayBO) Vom 14. August 2007	GVBl. S. 588	20.11.2014 GVBl. S. 478
Berlin (Bln)	Bauordnung für Berlin (BauOBln) vom 29. September 2005	GVBl. S. 495	29.06.2011 GVBl. S. 315
Brandenburg (Bbg)	Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) Vom 17. September 2008	GVBl. S. 226	29.11.2010 GVBl. S. 10
Bremen (HB)	Bremische Landesbauordnung (BremLBO) Vom 6. Oktober 2009	GBL. S. 401	27.05.2014 GBL. S. 263
Hamburg (HH)	Hamburgische Bauordnung (HBauO) Vom 14. Dezember 2005	GVBl. S. 526	28.01.2014 GVBl. S. 14
Hessen (He)	Hessische Bauordnung (HBO) Vom 15. Januar 2011	GVBl. S. 46	13.12.2012 GVBl. S. 622
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	Landesbauordnung (LBauO MV) Vom 18. April 2006	GVOBl. S. 102	20.05.2011 GVOBl. S. 323
Niedersachsen (Nds)	Niedersächsische Bauordnung (NBauO) Vom 3. April 2012	GVBl. S. 46	23.07.2014 GVBl. S. 206
Nordrhein-Westfalen (NRW)	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (BauO NRW) Vom 1. März 2000	GV S. 256	20.05.2014 GV S. 294
Rheinland-Pfalz (RP)	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO RP) Vom 24. November 1998	GVBl. S. 365	09.03.2011 GVBl. S. 47
Saarland (Srl)	Landesbauordnung für das Saarland (LBO) Vom 18. Februar 2004	ABl. S. 822	11.12.2012 ABl. S. 1554
Sachsen (Sa)	Sächsische Bauordnung (SächsBO) Vom 28. Mai 2004	SächsGVBl. S. 200	02.04.2014 SächsGVBl. S. 238
Sachsen-Anhalt (LSA)	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt (BauO LSA) Vom 10. September 2013	GVBl. LSA S. 440	17.06.2014 GVBl. LSA S. 288
Schleswig-Holstein (SH)	Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO SH) Vom 22. Januar 2009	GVBl. S. 6	09.03.2011 GVBl. S. 3
Thüringen (Th)	Thüringer Bauordnung (ThürBO) Vom 13. März 2014	GVBl. S. 49	—

A-3 Durchführungsbestimmungen der Länder zur EnEV

Land	Titel Mit Datum des Beschlusses	Fundstelle (Jahr des Datums)	Datum, Fundstelle letzte berücksichtigte Änderung
Baden-Württemberg (BW)	Verordnung der Landesregierung zur Durchführung der Energieeinsparverordnung (EnEV-DVO BW) Vom 27. Oktober 2009	GBl. S. 669	—
Bayern (Bay)	Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten und zur Durchführung der Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Bay ZVEnEV) Vom 22. Januar 2002	GVBl. S. 18	19.01.2011 GVBl. S. 42
Berlin (Bln)	Verordnung zur Durchführung der Energieeinsparverordnung in Berlin (EnEV-DV Bln) Vom 18. Dezember 2009	GVBl. S. 889	17.12.2010 GVBl. S. 665
Brandenburg (Bbg)	Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten nach der Energieeinsparverordnung im Land Brandenburg (BbgEnEVZV) Vom 21. Juni 2010	GVBl. II Nr. 36	—
Bremen (HB)	Gesetz zur Förderung der sparsamen und umweltverträglichen Energieversorgung und Energienutzung im Lande Bremen (BremEG) Vom 17. September 1991	GBl. S. 325	24.01.2012 GBl. S. 24
	Verordnung zur Durchführung der Energieeinsparverordnung und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes im Land Bremen (EnEV/EEWärmeGV) Vom 21. Dezember 2010	GBl. S. 690	—
Hamburg (HH)	Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas durch Energieeinsparung (HmbKliSchG) Vom 25. Juni 1997	GVBl. S. 261	24.12.2013 GVBl. S. 503
	Hamburgische Klimaschutzverordnung (HmbKliSchVO) Vom 11. Dezember 2007	GVBl. 2008 S. 1	—
Hessen (He)	— [Keine Durchführungsvorschriften zur EnEV erlassen]	—	—
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	Verordnung zur Durchführung der Energieeinsparverordnung (EnEVDVO M-V) Vom 21. September 2010	GVOBl. S. 521	—

	Landesverordnung zur Übertragung der Ermächtigung zur Regelung der Zuständigkeit nach der Verordnung über Heizkostenabrechnung und dem Energieeinsparungsgesetz Vom 19. Februar 2010	GVOBl. S. 127	--
Niedersachsen (Nds)	Verordnung zur Durchführung der Energieeinsparverordnung (DVO-EnEV) Vom 18. August 2008	GVBl. S. 269	24.01.2013 GVBl. S. 20
Nordrhein-Westfalen (NRW)	Verordnung zur Umsetzung der Energieeinsparverordnung (EnEV-UVO) Vom 31. Mai 2002	GV S. 210	14.11.2012 GV S. 553
	Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Energieeinsparungsgesetz, dem Bauproduktengesetz und der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 Vom 4. November 2008	GV S. 686	18.01.2011 GV S. 18
Rheinland-Pfalz (RP)	Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Energieeinsparung Vom 4. März 2005	GVBl. S. 84	24.07.2014 GVBl. S. 143
Saarland (Srl)	Gesetz über Zuständigkeiten nach der Energieeinsparverordnung Vom 20. August 2008	ABl. S. 1760	--
Sachsen (Sa)	Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Durchführung der Energieeinsparverordnung (SächsEnEVDVO) Vom 14. November 2008	SächsGVBl. S. 630	--
Sachsen-Anhalt (LSA)	Energieeinspar-Durchführungsverordnung (EnE-DVO) Vom 23. September 2010	GVBl. LSA S. 506	--
Schleswig-Holstein (SH)	Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach dem Energieeinsparungsgesetz Vom 27. September 2002	GVBl. S. 210	--
Thüringen (Th)	Thüringer Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten der Energieeinsparung und der Verbrauchskennzeichnung Vom 5. Dezember 2006	GVBl. S. 553	25.09.2013 GVBl. S. 310

A-4 Bestimmungen der EnEV zur Ausstellungsberechtigung für Energieausweise (Text)

[in der seit 1. Mai 2014 geltenden Fassung]

§ 21

Ausstellungsberechtigung für bestehende Gebäude

(1) Zur Ausstellung von Energieausweisen für bestehende Gebäude nach § 16 Abs. 2 bis 4 sind nur berechtigt

- 1. Personen mit berufsqualifizierendem Hochschulabschluss in*
 - a) den Fachrichtungen Architektur, Hochbau, Bauingenieurwesen, Technische Gebäudeausrüstung, Physik, Bauphysik, Maschinenbau oder Elektrotechnik oder*
 - b) einer anderen technischen oder naturwissenschaftlichen Fachrichtung mit einem Ausbildungsschwerpunkt auf einem unter Buchstabe a genannten Gebiet,*
- 2. Personen im Sinne der Nummer 1 Buchstabe a im Bereich Architektur der Fachrichtung Innenarchitektur,*
- 3. Personen, die für ein zulassungspflichtiges Bau-, Ausbau- oder anlagentechnisches Gewerbe oder für das Schornsteinfegerwesen die Voraussetzungen zur Eintragung in die Handwerksrolle erfüllen, sowie Handwerksmeister der zulassungsfreien Handwerke dieser Bereiche und Personen, die auf Grund ihrer Ausbildung berechtigt sind, ein solches Handwerk ohne Meistertitel selbständig auszuüben,*
- 4. staatlich anerkannte oder geprüfte Techniker, deren Ausbildungsschwerpunkt auch die Beurteilung der Gebäudehülle, die Beurteilung von Heizungs- und Warmwasserbereitungsanlagen oder die Beurteilung von Lüftungs- und Klimaanlage umfasst,*
- 5. Personen, die nach bauordnungsrechtlichen Vorschriften der Länder zur Unterzeichnung von bautechnischen Nachweisen des Wärmeschutzes oder der Energieeinsparung bei der Errichtung von Gebäuden berechtigt sind, im Rahmen der jeweiligen Nachweisberechtigung,*

wenn sie mit Ausnahme der in Nummer 5 genannten Personen mindestens eine der in Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllen. Die Ausstellungsberechtigung nach Satz 1 Nr. 2 bis 4 in Verbindung mit Absatz 2 bezieht sich nur auf Energieausweise für bestehende Wohngebäude. Für Personen im Sinne des Satzes 1 Nummer 1 ist die Ausstellungsberechtigung auf bestehende Wohngebäude beschränkt, wenn sich ihre Fortbildung im Sinne des Absatzes 2 Nummer 2 Buchstabe b auf Wohngebäude beschränkt hat und keine andere Voraussetzung des Absatzes 2 erfüllt ist.

(2) Voraussetzung für die Ausstellungsberechtigung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 ist

- 1. während des Studiums ein Ausbildungsschwerpunkt im Bereich des energiesparenden Bauens oder nach einem Studium ohne einen solchen Schwerpunkt eine mindestens zweijährige Berufserfahrung in wesentlichen bau- oder anlagentechnischen Tätigkeitsbereichen des Hochbaus,*

2. *eine erfolgreiche Fortbildung im Bereich des energiesparenden Bauens, die*
 - a) *in Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 den wesentlichen Inhalten der Anlage 11,*
 - b) *in Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 den wesentlichen Inhalten der Anlage 11 Nr. 1 und 2**entspricht, oder*
3. *eine öffentliche Bestellung als vereidigter Sachverständiger für ein Sachgebiet im Bereich des energiesparenden Bauens oder in wesentlichen bau- oder anlagentechnischen Tätigkeitsbereichen des Hochbaus.*

(2a) (weggefallen)

(3) § 12 Abs. 5 Satz 3 ist auf Ausbildungen im Sinne des Absatzes 1 entsprechend anzuwenden.

§ 29

Übergangsvorschriften für Energieausweise und Aussteller

[...]

(4) Zur Ausstellung von Energieausweisen für bestehende Wohngebäude nach § 16 Absatz 2 sind ergänzend zu § 21 auch Personen berechtigt, die vor dem 25. April 2007 nach Maßgabe der Richtlinie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie über die Förderung der Beratung zur sparsamen und rationellen Energieverwendung in Wohngebäuden vor Ort vom 7. September 2006 (BAnz. S. 6379) als Antragsberechtigte beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle registriert worden sind.

(5) Zur Ausstellung von Energieausweisen für bestehende Wohngebäude nach § 16 Absatz 2 sind ergänzend zu § 21 auch Personen berechtigt, die am 25. April 2007 über eine abgeschlossene Berufsausbildung im Baustoff-Fachhandel oder in der Baustoffindustrie und eine erfolgreich abgeschlossene Weiterbildung zum Energiefachberater im Baustoff-Fachhandel oder in der Baustoffindustrie verfügt haben. Satz 1 gilt entsprechend für Personen, die eine solche Weiterbildung vor dem 25. April 2007 begonnen haben, nach erfolgreichem Abschluss der Weiterbildung.

(6) Zur Ausstellung von Energieausweisen für bestehende Wohngebäude nach § 16 Absatz 2 sind ergänzend zu § 21 auch Personen berechtigt, die am 25. April 2007 über eine abgeschlossene Weiterbildung zum Energieberater des Handwerks verfügt haben. Satz 1 gilt entsprechend für Personen, die eine solche Weiterbildung vor dem 25. April 2007 begonnen haben, nach erfolgreichem Abschluss der Weiterbildung.

Anlage 11 (zu § 21 Absatz 2 Nummer 2)

Anforderungen an die Inhalte der Fortbildung

1 Zweck der Fortbildung

Die nach § 21 Absatz 2 Nummer 2 verlangte Fortbildung soll die Aussteller von Energieausweisen für bestehende Gebäude nach § 16 Absatz 2 und 3 in die Lage versetzen, bei der Ausstellung solcher Energieausweise die Vorschriften dieser Verordnung einschließlich des technischen Regelwerks zum energiesparenden Bauen sachgemäß anzuwenden. Die Fortbildung soll praktische Übungen einschließen und insbesondere die im Folgenden genannten Fachkenntnisse vermitteln.

2 Inhaltliche Schwerpunkte der Fortbildung zu bestehenden Wohngebäuden

2.1 Bestandsaufnahme und Dokumentation des Gebäudes, der Baukonstruktion und der technischen Anlagen Ermittlung, Bewertung und Dokumentation des Einflusses der geometrischen und energetischen Kennwerte der Gebäudehülle einschließlich aller Einbauteile und Wärmebrücken, der Luftdichtheit und Erkennen von Leckagen, der bauphysikalischen Eigenschaften von Baustoffen und Bauprodukten einschließlich der damit verbundenen konstruktiv-statischen Aspekte, der energetischen Kennwerte von anlagentechnischen Komponenten einschließlich deren Betriebseinstellung und Wartung, der Auswirkungen des Nutzerverhaltens und von Leerstand und von Klimarandbedingungen und Witterungseinflüssen auf den Energieverbrauch.

2.2 Beurteilung der Gebäudehülle

Ermittlung von Eingangs- und Berechnungsgrößen für die energetische Berechnung, wie z. B. Wärmeleitfähigkeit, Wärmedurchlasswiderstand, Wärmedurchgangskoeffizient, Transmissionswärmeverlust, Lüftungswärmebedarf und nutzbare interne und solare Warmegewinne. Durchführung der erforderlichen Berechnungen nach DIN V 18599 oder DIN V 4108-6 sowie Anwendung vereinfachter Annahmen und Berechnungs- und Beurteilungsmethoden. Berücksichtigung von Maßnahmen des sommerlichen Wärmeschutzes und Berechnung nach DIN 4108-2, Kenntnisse über Luftdichtheitsmessungen und die Ermittlung der Luftdichtheitsrate.

2.3 Beurteilung von Heizungs- und Warmwasserbereitungsanlagen

Detaillierte Beurteilung von Komponenten einer Heizungsanlage zur Wärmeerzeugung, Wärmespeicherung, Wärmeverteilung und Wärmeabgabe. Kenntnisse über die Interaktion von Gebäudehülle und Anlagentechnik, Durchführung der Berechnungen nach DIN V 18599 oder DIN V 4701-10, Beurteilung von Systemen der alternativen und erneuerbaren Energie- und Wärmeerzeugung.

2.4 Beurteilung von Lüftungs- und Klimaanlageanlagen

Bewertung unterschiedlicher Arten von Lüftungsanlagen und deren Konstruktionsmerkmalen, Berücksichtigung der Brand- und Schallschutzanforderungen für Lüftungstechnische Anlagen, Durchführung der Berechnungen nach DIN V 18599 oder DIN V 4701-10, Grundkenntnisse über Klimaanlageanlagen.

2.5 Erbringung der Nachweise

Kenntnisse über energetische Anforderungen an Wohngebäude und das Bauordnungsrecht (insb. Mindestwärmeschutz), Durchführung der Nachweise und Berechnungen des Jahres-Primärenergiebedarfs, Ermittlung des Energieverbrauchs und seine rechnerische Bewertung einschließlich der Witterungsbereinigung, Ausstellung eines Energieausweises.

2.6 Grundlagen der Beurteilung von Modernisierungsempfehlungen einschließlich ihrer technischen Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit

Kenntnisse und Erfahrungswerte über Amortisations- und Wirtschaftlichkeitsberechnung für einzelne Bauteile und Anlagen einschließlich Investitionskosten und Kosteneinsparungen, über erfahrungsgemäß wirtschaftliche (rentable), im Allgemeinen verwirklichungsfähige Modernisierungsempfehlungen für kosteneffiziente Verbesserungen der energetischen Eigenschaften des Wohngebäudes, über Vor- und Nachteile bestimmter Verbesserungsvorschläge unter Berücksichtigung bautechnischer und rechtlicher Rahmenbedingungen (z. B. bei Wechsel des Heizenergieträgers, Grenzbebauung, Grenzabstände), über aktuelle Förderprogramme, über tangierte bauphysikalische und statisch-konstruktive Einflüsse, wie z. B. Wärmebrücken, Tauwasseranfall (Kondensation), Wasserdampftransport, Schimmelpilzbefall, Bauteilanschlüsse und Vorschläge für weitere Abdichtungsmaßnahmen, über die Auswahl von Materialien zur Herstellung der Luftdichtheit (Verträglichkeit, Wirksamkeit, Dauerhaftigkeit) und über Auswirkungen von wärmeschutztechnischen Maßnahmen auf den Schall- und Brandschutz. Erstellung erfahrungsgemäß wirtschaftlicher (rentabler), im Allgemeinen verwirklichungsfähiger Modernisierungsempfehlungen für kosteneffiziente Verbesserungen der energetischen Eigenschaften.

3 Inhaltliche Schwerpunkte der Fortbildung zu bestehenden Nichtwohngebäuden

Zusätzlich zu den unter Nr. 2 aufgeführten Schwerpunkten soll die Fortbildung insbesondere die nachfolgenden Fachkenntnisse zu Nichtwohngebäuden vermitteln.

3.1 Bestandsaufnahme und Dokumentation des Gebäudes, der Baukonstruktion und der technischen Anlagen

Energetische Modellierung eines Gebäudes (beheiztes/gekühltes Volumen, konditionierte/nicht konditionierte Räume, Versorgungsbereich der Anlagentechnik), Ermittlung der Systemgrenze und Einteilung des Gebäudes in Zonen nach entsprechenden Nutzungsrandbedingungen, Zuordnung von geometrischen und energetischen Kenngrößen zu den Zonen und Versorgungsbereichen, Zusammenwirken von Gebäude und Anlagentechnik (Verrechnung von Bilanzanteilen), Anwendung vereinfachter Verfahren (z. B. Ein-Zonen-Modell), Bestimmung von Wärmequellen und -senken und des Nutzenergiebedarfs von Zonen, Ermittlung, Bewertung und Dokumentation der energetischen Kennwerte von raumluftechnischen Anlagen, insbesondere von Klimaanlage, und Beleuchtungssystemen.

3.2 Beurteilung der Gebäudehülle

Ermittlung von Eingangs- und Berechnungsgrößen und energetische Bewertung von Fassadensystemen, insbesondere von Vorhang- und Glasfassaden, Bewertung von Systemen für den sommerlichen Wärmeschutz und von Verbauungs- und Verschattungssituationen.

3.3 Beurteilung von Heizungs- und Warmwasserbereitungsanlagen

Berechnung des Endenergiebedarfs für Heizungs- und Warmwasserbereitung einschließlich der Verluste in den technischen Prozessschritten nach DIN V 18599-5 und DIN V 18599-8, Beurteilung von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen nach DIN V 18599-9, Bilanzierung von Nah- und Fernwärmesystemen und der Nutzung erneuerbarer Energien.

3.4 Beurteilung von raumluftechnischen Anlagen und sonstigen Anlagen zur Kühlung

Berechnung des Kühlbedarfs von Gebäuden (Nutzkälte) und der Nutzenergie für die Luftaufbereitung, Bewertung unterschiedlicher Arten von raumluftechnischen Anlagen und deren Konstruktionsmerkmalen, Berücksichtigung der Brand- und Schallschutzanforderungen für

diese Anlagen, Berechnung des Energiebedarfs für die Befeuchtung mit einem Dampferzeuger, Ermittlung von Übergabe- und Verteilverlusten, Bewertung von Bauteiltemperierungen, Durchführung der Berechnungen nach DIN V 18599-2, DIN V 18599-3 und DIN V 18599-7 und der Nutzung erneuerbarer Energien.

3.5 Beurteilung von Beleuchtungs- und Belichtungssystemen

Berechnung des Endenergiebedarfs für die Beleuchtung nach DIN V 18599-4, Bewertung der Tageslichtnutzung (Fenster, Tageslichtsysteme, Beleuchtungsniveau, Wartungswert der Beleuchtungsstärke etc.), der tageslichtabhängigen Kunstlichtregelung (Art, Kontrollstrategie, Funktionsumfang, Schaltsystem etc.) und der Kunstlichtbeleuchtung (Lichtquelle, Vorschaltgeräte, Leuchten etc.).

3.6 Erbringung der Nachweise

Kenntnisse über energetische Anforderungen an Nichtwohngebäude und das Bauordnungsrecht (insbesondere Mindestwärmeschutz), Durchführung der Nachweise und Berechnungen des Jahres-Primärenergiebedarfs, Ermittlung des Energieverbrauchs und seine rechnerische Bewertung einschließlich der Witterungsbereinigung, Ausstellung eines Energieausweises.

3.7 Grundlagen der Beurteilung von Modernisierungsempfehlungen einschließlich ihrer technischen Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit

Erstellung von erfahrungsgemäß wirtschaftlichen (rentablen), im Allgemeinen verwirklichungsfähigen Modernisierungsempfehlungen für kosteneffiziente Verbesserungen der energetischen Eigenschaften für Nichtwohngebäude.

4 Umfang der Fortbildung

Der Umfang der Fortbildung insgesamt sowie der einzelnen Schwerpunkte soll dem Zweck und den Anforderungen dieser Anlage sowie der Vorbildung der jeweiligen Teilnehmer Rechnung tragen.