

SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME

ZU DEN FRAGEN DER FRAKTIONEN

ANLÄSSLICH DER ÖFFENTLICHEN ANHÖRUNG DES AUSSCHUSSES FÜR
UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT DES
DEUTSCHEN BUNDESTAGES ZUM

GESETZENTWURF DER BUNDESREGIERUNG FÜR EIN GESETZ ZUR
FÖRDERUNG ERNEUERBARER ENERGIEN IM WÄRMEBEREICH
(ERNEUERBARE-ENERGIEN-WÄRMEGESETZ - EEWÄRMEG),
BUNDESTAGSDRUCKSACHE 16/8149

Berlin, 16. April 2008

Ergebnisse / Empfehlungen

I. Gesamtwürdigung

Mit dem Entwurf des EEWärmeG besteht die Aussicht, das gesetzte Ausbauziel von 14 % und die damit verbundenen Zielsetzungen zur Reduktion von Treibhausgasen zu erreichen, *wenn* das Gesetz in seinen zentralen Elementen konsequent umgesetzt, in einigen Punkten weiter verbessert und durch bestimmte flankierende Regelungen ergänzt wird.

II. Zentrale Empfehlungen

1. Wichtig ist insbesondere, auch außerhalb des durch die Pflichtregelungen lediglich erfassten Neubaubereichs kräftige Anreize zur EE-Nutzung im **Gebäudebestand** zu setzen. Ohne diese ist das 14-%-Ziel nicht erreichbar. Das in § 13 GE vorgesehene Fördervolumen kann im Durchschnitt (knapp) ausreichen, das entsprechende Programm muss dafür aber auf Kontinuität angelegt und zielgerecht ausgestaltet werden.
2. Der in § 15 GE vorgesehene **Ausschluss von Fördermaßnahmen** des Bundes sollte **zurückgenommen** werden, soweit es um Maßnahmen geht, die auf der Erfüllung von **landesgesetzlichen Verpflichtungen** im Bestandsbereich beruhen. Die ergänzende Förderung ist wichtig, um spezifisch den Bestandsbereich betreffende Härtewirkungen abmildern zu können. Außerdem müsste anderenfalls damit gerechnet werden, dass die Länder von der Öffnungsklausel des § 3 Abs. 2 GE keinen Gebrauch machen.
3. Die Erreichung des Ausbauziels für die EE-Nutzung und der damit verbundenen Klimaschutzziele wird gefährdet, wenn die **Ersatzmaßnahme „Wärmedämmung“** auf zu geringem Anforderungsniveau ermöglicht wird. Der im Entwurf vorgesehene Satz von nur **15 %** Verbesserung gegenüber dem Neubaustandard der EnEV liegt in diesem Sinne deutlich **zu niedrig**. Der Prozentsatz sollte verdoppelt werden.
4. Die Erreichung der Klimaschutzziele wird erschwert, wenn die Beimischung von **biogenen Ölen** zum Heizöl als Option zur Pflichterfüllung anerkannt wird, ohne diese (wie es sinnvollerweise beim Biogas vorgesehen ist) ebenfalls an das Erfordernis der **Kraft-Wärme-Kopplung** zu knüpfen. Ohne eine Bindung an das KWK-Erfordernis ergäbe sich ein mittelbarer Förderimpuls für die Nutzung des besonders klimaschädlichen Heizöls, der sich auf die Entwicklung der Wärmeversorgungsstrukturen und die Klimaschutzpolitik langfristig negativ auswirken kann. Außerdem ist nicht konkret absehbar, dass sich die bei den importierten Pflanzenölen unverzichtbaren Nachhaltigkeitsanforderungen für den Anbau der Rohstoffe wirksam kontrollieren lassen.
5. Beim **Biogas** sollte an dem KWK-Erfordernis festgehalten werden. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass große Teile des Biogaspotenzials anstatt zur Stromerzeugung für die reine Wärmenutzung verwendet werden. Damit wäre ein negativer Klimaschutzeffekt verbunden, weil im Bereich der Stromerzeugung großenteils die besonders CO₂-intensive Kohle substituiert würde, im Bereich der reinen Wärmenutzung jedoch das vergleichsweise „saubere“ Erdgas.

6. Für die Klimaschutzpolitik problematisch sind darüber hinaus auch zu niedrige Anforderungen an die Option des Einsatzes von **Wärmepumpen**. Die im Entwurf vorgesehenen Werte für die geforderte Jahresarbeitszahl sollten deshalb wenigstens für Luft-Wasser-Wärmepumpen um **0,5 Prozentpunkte heraufgesetzt** werden.
7. Von zentraler Bedeutung ist insbesondere in mittel- und langfristiger Sicht die Induzierung des Aufbaus von **Nah- und Fernwärmenetzen**. Ohne einen beträchtlichen Ausbauschub an EE- und KWK-geführten Wärmenetzen sind die längerfristigen Ausbauziele für die EE nicht erreichbar. Deshalb sollte die in § 16 angelegte Befugnis der Gemeinden zur Anordnung eines **Anschluss- und Benutzungszwanges** (unter gewissen Modifizierungen) aufrechterhalten bleiben.
8. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Kontrollmechanismen für den **Vollzug** sollten **nicht gelockert** werden. Auf Grund der negativen Erfahrungen mit dem Vollzug der EnEV durch die Bundesländer sollte in jedem Falle (zumindest) eine Stichprobenpflicht der Landesbehörden bestehen. Die speziellen Nachweisbestimmungen sind im Übrigen notwendig, um die für die Erreichung der Klimaschutzziele unverzichtbare Einhaltung der technischen Anforderungen sicherstellen zu können.
9. Durch flankierende Regelungen in den **mietrechtlichen Bestimmungen** des BGB sowie im **Wohnungseigentumsgesetz** sollte eine sichere Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, dass die Verpflichtungen aus dem EEWärmeG (ebenso wie der laut IEKP angestrebte Austausch von Elektro-Nachtspeicherheizungen) im Miet- und Wohnungseigentumssektor auch praktisch durchgesetzt werden können.

Soweit auf Grund dieser Erkenntnisse (sowie aus sonstigen, mehr redaktionellen Gründen) Änderungen am Gesetzestext vorgeschlagen werden, wurden **konkrete Formulierungsvorschläge** entwickelt (siehe die jeweiligen Unterkapitel „Empfehlungen“).

Inhalt

Ergebnisse / Empfehlungen	2
Vorbemerkung	5
1 Komplex Allgemeines / Grundsätzliches	5
1.1 Leistungsfähigkeit des Instruments Im Hinblick auf die Ausbauziele	5
1.2 Ökologische Wirksamkeit und Technologiewettbewerb	7
1.2.1 Grundlagen	7
1.2.2 Folgerungen	8
1.2.3 Bewertung des Gesetzentwurfs	10
1.3 Öffnungsklausel des § 3 Abs. 2 für Landesregelungen	11
1.3.1 Würdigung	11
1.3.2 Empfehlung	12
1.4 Nah- und Fernwärmenetze, Anschluss- und Benutzungszwang	12
1.4.1 Bedeutung der netzgebundenen Versorgung für die gesetzlichen Ziele	12
1.4.2 Verfassungsrechtliche (kompetenzrechtliche) Würdigung von § 16 GE	14
1.4.3 Empfehlung	16
1.5 Vollzugsfragen, Verwaltungsaufwand, Bürokratiekosten	17
1.5.1 Überwachungskonzept und Stichprobenkontrolle	17
1.5.2 Nachweisvorschriften, Einbeziehung in die Energieausweise	19
1.5.3 Empfehlungen	20
1.6 Miet- und wohnungseigentumsrechtliche Fragen	21
1.6.1 Mietrechtliche Duldungspflicht?	22
1.6.2 Auswirkungen auf die Miethöhe	24
1.6.3 Umgang mit den Pflichten im Bereich des Wohnungseigentumsrechts	27
1.6.4 Empfehlungen	28
1.7 Wirtschaftliche Vertretbarkeit	29
2 Weitere Komplexe / Einzelfragen	30
2.1 Bestand/Neubau	30
2.2 Komplex Technik (Pflichterfüllungsvarianten)	31
2.2.1 Solarthermie	32
2.2.2 Biomasse	32
2.2.3 Wärmepumpen	36
2.2.4 Empfehlungen	38
2.3 Komplex Energieeffizienz (Ersatzmaßnahme Wärmedämmung)	38
2.3.1 Fachliche Würdigung	38
2.3.2 Empfehlung	40
2.4 Komplex Förderprogramm	40
2.4.1 Förderausschluss bei weitergehenden landesrechtlichen Verpflichtungen?	40
2.4.2 Verhältnis zu anderen Förderaktivitäten (z.B. der KfW)	42
2.4.3 Fördervolumen	43
2.4.4 Empfehlungen	46

Vorbemerkung

Der Unterzeichner befasste und befasst sich mit Fragen der der Entwicklung von Förderinstrumenten für die erneuerbaren Energien im Wärmebereich insbesondere im Rahmen zweier federführend vom Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrttechnik (DLR) durchgeführten Forschungsvorhaben des BMU.¹ In dem Forschungskonsortium bearbeitet er federführend die juristischen Aspekte.

Die Antworten des Unterzeichners sind daher größtenteils juristisch geprägt. Fachliche Aspekte werden mit betrachtet, soweit sie der Verfasser aus dem Kontext des Forschungsvorhabens selbst beurteilen kann. Der Verfasser wurde hierbei von Michael Nast (DLR), Veit Bürger (Öko-Institut) und Wolfgang Schulz (Bremer Energie-Institut – BEI) unterstützt

Angesichts der Vielzahl der Fragen und der zahlreichen Überschneidungen werden die Fragen innerhalb der einzelnen Komplexe zusammenfassend nach Sach Gesichtspunkten gruppiert beantwortet.

Da viele Fragen sowohl unter „Allgemeines/Grundsätzliches“ als auch in den anderen Fragenkomplexen angesprochen werden, werden die Fragen überwiegend bereits im Fragenkomplex „Allgemeines/Grundsätzliches“ bearbeitet (Kapitel 1). Dadurch ergibt sich ein gewisses Übergewicht innerhalb dieses ersten Komplexes. Die Antworten zu den übrigen Komplexen werden in Kapitel 2 beantwortet. Die Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse und Empfehlungen ist den Detailausführungen vorangestellt (siehe Seite 2, vor dem Inhaltsverzeichnis).

1 Komplex Allgemeines / Grundsätzliches

1.1 Leistungsfähigkeit des Instruments Im Hinblick auf die Ausbauziele

Die Mehrzahl der Fragen der Fraktionen richtet sich auf die Leistungsfähigkeit des Gesetzesentwurfs (Ausbaupotenzial, Erreichbarkeit des Ausbauziels 14 % bis 2020, notwendige Änderungen hierfür). Hinter dem quantitativen Ausbauziel für die erneuerbaren Energien (EE) im Wärmebereich stehen die im integrierten Energie- und Klimaschutzprogramm der Bundesre-

¹ DLR/Öko-Institut/IZES/FH-ISI/Klinski [Nast et.al.]: Eckpunkte für die Entwicklung und Einführung budgetunabhängiger Instrumente zur Marktdurchdringung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (2005/2007); DLR/Öko-Institut/IZES/FH-ISI/Klinski/BEI [Nast et.al.]: Ergänzende Untersuchungen und vertiefende Analysen zu möglichen Ausgestaltungsvarianten eines Wärmegesetzes (2007/2009).

gierung (IEKP)² niedergelegten übergreifenden Zielsetzungen der Bundesregierung zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen. Auf die Wirkungen im Hinblick auf diesen tiefer liegenden Zweck wird im nachfolgenden Kapitel 1.2 eingegangen.

Die Erreichung des Ausbauziels für die EE-Nutzung im Wärmesektor ist auf Grundlage des Gesetzentwurfs im Idealfall möglich, aber nicht sicher.

Sie hängt von verschiedenen Faktoren ab:

- Wichtigste Grundbedingung ist, dass die erneuerbaren Energien auch im **Bestandsbereich** deutlich stärkere Wachstumsimpulse erhalten, als es in der Entwicklung der vergangenen Jahre der Fall war. Nach den Erkenntnissen des Forschungsvorhabens DLR et. al. (an dem der Unterzeichner beteiligt ist) liegt die Anzahl der Installation neuer Heizaggregate für Neubauten pro Jahr bei ca. **150.000 bis 200.000**, die Anzahl von Vorgängen des Austauschs alter durch neue Heizungen im Gebäudebestand jedoch bei ca. **500.000 bis 600.000**.³ Hinzu kommt, dass der Wärmebedarf in Altbauten wesentlich höher als in Neubauten ist. In demselben Forschungsvorhaben wurde die Steigerung des EE-Anteils am Wärmemarkt in der Größenordnung von 14 % bis 2020 für realistisch erachtet – allerdings auf der Basis eines Regelungsmodells, das eine Verpflichtung zum anteiligen Einsatz von EE in Höhe von durchschnittlich 10 % für alle Gebäude (unter Einschluss des Bestands) vorsah, wobei daran gedacht war, die Pflicht im Bestand an den Zeitpunkt des Austauschs alter Heizaggregate anzuknüpfen.⁴ Das verdeutlicht, dass die Initiierung eines verstärkten EE-Einsatzes im Bestandsbereich für die Erreichung des 14-%-Ziels eine deutlich größere Rolle spielt wie die Verpflichtungen im Neubaubereich (ergänzend zur Frage der Einbeziehung des Bestands siehe unten, Kap. 2.1).
- Der Weg des Gesetzentwurfes, den **Bestandsbereich** nur über **finanzielle Förderinstrumente** einzubeziehen, birgt Unsicherheiten, zumal das Fördervolumen in § 13 des Gesetzentwurfs nicht verbindlich festgeschrieben wird. In der Summe dürfte das Fördervolumen aus hiesiger Sicht eher zu niedrig als zu hoch liegen.⁵ Weiter fragt sich, ob die betreffende Regelung hinreichende Planungssicherheit für eine kontinuierliche Marktentwicklung bietet (siehe zu beidem unten, Kap. 2.4.3). Zudem kann davon ausgegangen werden, dass sich mittels staatlicher Förderung nur ein gewisser Anteil des vorhandenen Potenzials im Bereich des Gebäudebestands ausschöpfen lässt. Außerdem ist es insoweit kontraproduktiv, wenn der Gesetzentwurf für den Fall weitergehender, auch den Bestandsbereich erfassender landesrechtlicher Pflichten

² Siehe BMWi/BMU: Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meiseberg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm, Berlin, 5. Dezember 2007.

³ Nast et.al.: Ergänzende Untersuchungen, noch unveröffentlicht.

⁴ Nast et.al.: Eckpunkte, Endbericht 2006, S. 168 ff.

⁵ Bisherige Überprüfungen der ökologischen Wirksamkeit des Gesetzesentwurfs zeigen, dass die im EEWärmeG vorgesehene Förderung von 500 Mio. €/a im Mittel ausreichen würde, um das – Ausbauziel von 14 % zu erreichen. Dieser Betrag verteilt sich aber ungleichmäßig über die Jahre. Er steigt von einem zunächst geringeren Niveau bis zu einem Maximum, welches etwa im Jahr 2018 zu erwarten ist, an.

die Förderung ausschließt. Es besteht die Gefahr, dass die Länder deshalb bereits bestehende Pflichtregelungen für den Bestandsbereich wieder zurücknehmen bzw. keine weitergehenden Initiativen in dieser Richtung übernehmen (siehe ergänzend unten Kap. 2.4.1).

- Um das gesetzte Ausbauziel erreichen zu können, ist es – wie es der Gesetzentwurf auch vorsieht – wichtig, grundsätzlich alle relevanten Gebäudetypen zu erfassen. Der Anwendungsbereich des Gesetzes sollte daher **nicht nur auf Wohngebäude** beschränkt werden.
- Der Gesetzentwurf sieht u. a. die Möglichkeit vor, statt des Einsatzes von EE eine verbesserte **Wärmedämmung** bei Gebäuden zu realisieren. Die vorgesehen Übererfüllung der im Rahmen der EnEV festgelegten Primärenergiekennwerte um lediglich 15 % führt jedoch zu einer geringeren Primärenergieeinsparung als die Erfüllung der Primärpflicht. Da sich diese Option (auf dem vorgesehenen Niveau) häufig als die kostengünstigste Variante der Pflichterfüllung darstellen wird, muss damit gerechnet werden, dass die Ausbauimpulse für die EE geringer ausfallen als angestrebt (siehe dazu im Einzelnen unten, Kap. 2.3). Um dies zu vermeiden, sollte das bisher zu geringe Anforderungsniveau der ersatzweisen Wärmedämmung erhöht werden.
- Wesentlich für die Erreichung des Ausbauziels ist ferner, dass es zu einem erheblichen Zuwachs des Anteils der (regenerativ erzeugten) **Nah- bzw. Fernwärme** kommt (siehe dazu sogleich, unter 1.4). Dies ist auch für die Perspektiven des Klimaschutzes über das Jahr 2020 hinaus von besonderer Bedeutung.
- Die Wirksamkeit des Gesetzes hängt weiter wesentlich davon ab, ob es zu einer breiten Beachtung auf der **Vollzugsebene** kommt. Hierzu sollen die Nachweis- und Überprüfungsbestimmungen von §§ 10 und 11 dienen, außerdem die Bußgeldbestimmungen (dazu eingehend unten, Kap. 1.5). Der Bundesrat fordert aber substantielle Abschwächungen. Eine weitere Abschwächung ließe befürchten, dass die praktische Umsetzung ähnlich unzureichend erfolgt, wie es schon heute bei der behördlichen Überwachung der Wärmeschutzanforderungen der Energieeinsparverordnung verbreitet ist. Dort fehlt es in vielen Bundesländern an einer wirksamen behördlichen Kontrolle. Da die Länder kein originäres Interesse an einem behördlichen Vollzug der Regelungen haben, andererseits aber ein quasi „natürliches“ Abwehrinteresse gegenüber neuen Aufgaben des Verwaltungsvollzuges, bestünde die Gefahr, dass einige Länder den wirksamen Vollzug des Gesetzes verweigern. Deshalb bedarf es für die Wirksamkeit des Gesetzes stringenter Vollzugsbestimmungen.

1.2 Ökologische Wirksamkeit und Technologiewettbewerb

1.2.1 Grundlagen

Berechtigtes Kernziel des Gesetzentwurfs ist es, erhebliche Beiträge zur Reduzierung der Emissionen an Treibhausgasen im Bereich der Wärmenutzung (und hierbei speziell bei der Gebäudewärme) zu erzielen – also in einem Bereich, der weder vom CO₂-Emissionshandel

noch vom EEG gezielt erfasst wird. Die Vorschriften treten für den Gebäudebereich neben die Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV), die ihren Fokus auf die Verbesserung der **Nutzungseffizienz** legt, während es hier um den Weg der **Substitution von Energieträgern** geht, durch deren Nutzung besonders große Mengen an klimaschädigenden CO₂-Emissionen verursacht werden. Die Nutzung beider Wege bildet die Grundlage für eine Erfolg versprechende Gesamtstrategie der Treibhausgasreduktion im Wärmesektor. Angesichts der drängenden Zeit wäre es unzureichend, einen dieser beiden Wege zu vernachlässigen.

Um im Hinblick auf dieses Ziel ein möglichst **großes Substitutionspotenzial** zu erschließen, ist es von zentraler Bedeutung, nicht nur auf eine kurzfristige Steigerung der Anteile erneuerbarer Energien zu orientieren, sondern zugleich die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in einem **kontinuierlichen Prozess** auch **mittel- und langfristig** weitergehende Erfolge in der Reduzierung von Treibhausgasen durch die Substitution besonders CO₂-trächtiger Brennstoffe erzielt werden können. Das erfordert eine Strategie, die darauf gerichtet ist,

- einerseits gezielt solche Technologien und Strukturen zu fördern, für die mittel- bis langfristig ein besonders großes Treibhausgasreduzierungspotenzial ausgemacht werden kann
- und andererseits solche Technologien und Strukturen tendenziell abzubauen, die sich mittel- bis langfristig als Hemmnis für das Ziel der Treibhausgasemission darstellen.

Dabei ist zu betonen, dass neben der Technologiewahl auch die Versorgungsstrukturen von großer Bedeutung sind. In Deutschland dominieren Einzelheizsysteme (eine Heizung pro Gebäude). Die gemeinsame Beheizung einer Mehrzahl von Gebäuden oder ganzen Stadtteilen kann demgegenüber zu einer deutlichen Effizienzsteigerung führen, da nur so die großen Potenziale der Tiefengeothermie, der Kraft-Wärme-Kopplung (besonders auf der Basis von Biomasse) und der solaren Wärme mit saisonaler Wärmespeicherung vollständig erschlossen werden können. Deshalb ist es wichtig, die gegenwärtigen Strukturen der Wärmeversorgung nicht zu zementieren, sondern tendenziell zu einer Ausweitung der netzgestützten Wärmeversorgung vor allem im Nahbereich (sog. Nahwärme) zu kommen (siehe auch unten, 1.4).

1.2.2 Folgerungen

Von diesem Ausgangspunkt aus kann es nicht sinnvoll sein, das Gesetz auf eine lediglich **formale Technologieneutralität** im Sinne einer unbeschränkten technologischen Wettbewerbsoffenheit aller Arten der EE-Technologien auszurichten. Die in der allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf betonten – für sich genommen berechtigten – Ziele der Technologieoffenheit und des Technologiewettbewerbs finden ihre Grenze in den (übergeordneten) Zielen des Klimaschutzes. Sie dürfen diesen nicht zuwiderlaufen, sondern sollten (insbesondere) eingesetzt werden, um diese – durch Wettbewerb um die besten Klimaschutztechnologien – zu befördern. Deshalb ist es wichtig, die Vorschriften im Detail so auszugestalten, dass diejenigen technologischen Alternativen eine hinreichend gute Startposition erhalten, mit denen sich (auch auf längere Sicht) ein Höchstmaß an Klimagasreduzierung erreichen lässt.

Am größten können die Erfolge dort sein, wo die beiden besonders CO₂-trächtigen Energieträger für die Wärmenutzung durch EE ersetzt werden: Elektro-Nachtspeicherheizungen und Ölheizungen.

- **Elektro-Nachtspeicherheizungen** unterliegen klimapolitisch der schlechtesten Bewertung, da hier ganz erhebliche Energieverluste durch den Umwandlungsprozess von Wärmeenergie in Strom in den Kraftwerken zum Tragen kommen. Pro kWh Endenergie verursacht eine Elektro-Nachtspeicherheizung gegenüber einer Gasbrennwertheizung ca. 3,6 mal soviel CO₂, gegenüber einer Pelletheizung ist der Emissionsfaktor sogar um den Faktor 13 höher.⁶
- **Ölheizungen** weisen im Vergleich zu Gasheizungen erheblich größere Treibhausgasemissionen auf. Das liegt zum einen (und überwiegend) daran, dass der rein stofflich bedingte CO₂-Emissionsfaktor von Heizöl rund ein Drittel über demjenigen von Erdgas liegt⁷, zum anderen daran, dass die technische Entwicklung bei den Ölheizungen zurück hinkt (während im Gasbereich Brennwertkessel mit einem ausgewiesenen Wirkungsgrad von deutlich über 100 % Standard sind, dominieren bei den Ölkesseln noch die Niedertemperaturkessel mit Wirkungsgraden von gut 90 %). Die Nutzwärmeerzeugung auf der Basis von Heizöl ist daher insgesamt mit rund 1,4 mal höheren CO₂-Emissionen verbunden wie die Wärmeerzeugung auf der Basis von Erdgas.

Auf der Ebene der zu fördernden Energieträger bzw. Nutzungsformen sollten vor allem diejenigen zum Zuge kommen, die mittel- und langfristig besonders große Beiträge zur Treibhausgasminderung haben können. Dies sind: **Solaranlagen** (in Einzelanwendungen und als Nahwärmanlage), Anlagen zum Einsatz von **Bio-Festbrennstoffen** (Pelletkessel für Einzelheizsysteme, Scheitholzanlagen bei größeren Bedarfen, andere Holzbrennstoffe und evtl. sonstige Pflanzenfeststoffe in Nahwärmanwendungen), energetisch anspruchsvolle **Wärmepumpensysteme** sowie die Nutzung von **Abwärme**.

Ein demgegenüber deutlich **geringerer klimapolitischer Wert** kommt der Nutzung von **flüssiger und gasförmiger** Biomasse zu. Der Einsatz dieser Energieträger geht nicht automatisch mit positiven Klimaschutzeffekten einher. Speziell für diese beiden Arten von Bioenergieträgern ist zu beachten, dass sie zwar im Hinblick auf die Kohlendioxidemissionen grundsätzlich als klimaneutral gelten, dieser positive Effekt aber aufgewogen oder sogar (negativ) überkompensiert werden können durch Klimagasemissionen, die an anderer Stelle in der Prozesskette von der Erzeugung bis zur Nutzung und Reststoffentsorgung entstehen. Hierbei kommt eine Reihe von Faktoren zum Tragen. Hervorzuheben sind insbesondere (siehe dazu im Einzelnen unten, Kap. 2.2.2):

- ein zum Teil sehr hoher energetischer Aufwand in der Produktion und Verarbeitung (so insb. bei den Bioölen),
- die Inanspruchnahme von früheren Waldflächen für den Anbau von Bioenergieträger, was zum Verlust der Waldflächen als CO₂-Senken führt und vor allem im Zusammenhang mit Importen aus Regenwaldgebieten problematisch ist (ebenfalls besonders bedeutsam bei den flüssigen Energieträgern),

⁶ Vgl. Frey/Schulz (IZES/BEI) u.a. 2007: Studie zu den Energieeffizienzpotenzialen durch Ersatz von elektrischem Strom im Raumwärmebereich, S. 53.

⁷ Vgl. Umweltbundesamt (DEHSt): Emissionsfaktoren und Kohlenstoffgehalte (2007). Danach liegt der Emissionsfaktor für leichtes Heizöl bei 0,074 t CO₂/GJ, bei Erdgas im Bereich von 0,055 t CO₂/GJ.

- der Einsatz von stickstoffhaltigem Dünger im Anbau der Energiepflanzen (mit dem Resultat von Lachgasemissionen); wobei darauf hinzuweisen ist, dass dieser Nachteil relativiert werden kann, wenn zu Dünge Zwecken vorhandene Gülle auf fachgerechte Weise eingesetzt wird – oder sogar deutlich überkompensiert, wenn speziell zur Biogaserzeugung Gülle oder andere Reststoffe eingesetzt werden, so dass eine Methansenke entsteht,
- sowie (beim Biogas) die möglichen Methanverluste bei Umwandlung, Transport und Entsorgung, die allerdings ggf. durch technische Maßnahmen weitgehend verringert werden können

1.2.3 Bewertung des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf liegt demnach vom Ansatz her richtig, wenn er Technologien, die für die weitere zukünftige Entwicklung eine besonders wichtige Rolle spielen (wie insbesondere Solartechnologien und der Einsatz von Bio-Festbrennstoffen, aber auch EE-basierte Nahwärmenetze) auf eine Weise einbezieht, die speziell diesen Nutzungsformen eine günstige „Startchance“ im Markt einräumt.

Aus der Sicht des Verfassers wird dieser Ansatz jedoch nur teilweise durchgehalten (siehe zum Ganzen auch unten, Kap. 2.2):

- Die in § 5 Abs. 3 Nr. 2 des GE zum Ausdruck gebrachte Entscheidung, den anteiligen Einsatz von **Biogas** nur als Pflichterfüllung anzuerkennen, wenn die Wärme aus einer **Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlage** bezogen wird, ist im Sinne der aufgezeigten Argumentation konsequent und sinnvoll. Lediglich im Hinblick auf die Begrenzung der Methanemissionen in der Prozesskette ist hier ein gewisser Verbesserungsbedarf zu konstatieren. Tendenzen, die im GE enthaltenen Restriktionen bei der Nutzung von eingespeistem Biogas zu Lasten des Klimaschutzes wieder zurückzunehmen, sollte entgegengewirkt werden (siehe im Einzelnen unten, Kap. 2.2.2).
- Im Sinne mittel- und längerfristiger Erfolge ist es demgegenüber **kontraproduktiv**, wenn im Gesetzentwurf die Möglichkeit geschaffen werden soll, die Pflicht auch durch den (mindestens hälftigen) Einsatz von **flüssigen Bioenergieträgern** zu erfüllen, ohne hierbei ebenfalls eine Nutzung in Form der Kraft-Wärme-Kopplung zu fordern (§ 5 Abs. 3 Nr. 1 des GE). Die betreffende Bestimmung konterkariert die Klimaschutzziele des Gesetzes. Denn sie schafft denjenigen, die sich für die Neuinstallation einer Ölheizung entscheiden, eine Möglichkeit der Pflichterfüllung, die wirtschaftlich deutlich günstiger sein kann als die verschiedenen Pflichterfüllungsvarianten bei Einsatz von gasförmigen Brennstoffen. Damit schafft sie der Beheizung mit Öl einen **relativen wirtschaftlichen Vorteil**. Anstatt – was klimapolitisch konsequent wäre – die Variante der Ölheizung wegen der besonders hohen spezifischen Treibhausgasemissionen des fossilen Ölanteils möglichst rasch *überhaupt* aus dem Heizungsmarkt zu drängen, wird im System des Gesetzes ein struktureller Anreiz gesetzt, weiter auf Ölbeheizung zu setzen. Daran vermag auch die insoweit aufgestellte Mindestanforderung des Standes der Technik nichts zu ändern. Die Forderung kann allenfalls bewirken, dass es zu Fortschritten in der technischen Effizienz der Ölheizungssysteme führt, aber

nicht die höheren spezifischen CO₂-Emissionen im Vergleich zu Gasheizungen ausgleichen (siehe im Einzelnen unten, Kap. 2.2.2)..

- Der Gesetzentwurf sieht vor, auch **Wärmepumpen** als Möglichkeit der Pflichterfüllung anzuerkennen. Hinsichtlich der in der Anlage zum Gesetz unter III. aufgestellten konkreten Anforderungen wird jedoch nicht ausreichend berücksichtigt, dass Wärmepumpen in der Praxis regelmäßig deutlich weniger Energieeffizienz aufweisen als technisch möglich ist und von Seiten der Hersteller unter Berufung auf einschlägige technische Regeln angegeben wird.⁸ Auch insofern sollte das Anforderungsniveau folglich jedenfalls bei den wenig effizienten Luft/Wasser-Wärmepumpen erhöht werden (etwa um 0,5 Prozentpunkte bei der Jahresarbeitszahl), um eine ökologische Gleichwertigkeit mit anderen Arten der Pflichterfüllung herzustellen (siehe im Einzelnen unten, Kap. 2.2.3).
- Für die Substitution von **Elektro-Nachtspeicherheizungen** enthält der Gesetzentwurf keine speziellen Regelungen. Das Auslaufen der Nutzung von Nachtspeicherheizungen soll nach dem Konzept des Integrierten Energie- und Klimaschutzprogramms durch Regelungen im Rahmen der EnEV und begleitende Förderregelungen forciert werden.⁹ Letzteres dürfte von zentraler Bedeutung sein, da die Umstellung wegen des Fehlens von Leitungssystemen in den betreffenden Gebäuden relativ teuer sein kann (siehe zu den Förderbestimmungen auch unten, Kap. 2.4). Anzumerken ist ferner, dass sich für die Substitution von Elektro-Nachtspeicherheizungen Hemmnisse aus dem Mietrecht ergeben (siehe unten, Kap. 1.6.1).
- Der Gesetzentwurf liegt im Übrigen vom Ansatz her richtig, wenn er (wie auch der Entwurf des KWKG) die Rahmenbedingungen für Errichtung von **Nahwärmenetzen** verbessern will (siehe dazu unten 1.4)

1.3 Öffnungsklausel des § 3 Abs. 2 für Landesregelungen

1.3.1 Würdigung

Die Öffnungsklausel des § 3 Abs. 2 wird dem Grunde nach **positiv** bewertet. Die Öffnung ist wichtig, um weitergehende Instrumente der Länder insbesondere im Hinblick auf den Gebäudebestand möglich zu machen.

Die Öffnungsklausel ist in der Entwurfsformulierung jedoch **zu eng** gefasst. Sie sollte jedoch generell dahin erweitert werden, dass die Länder weitergehende Regelungen zur Nutzung von erneuerbaren Energien für Wärmezwecke erlassen dürfen (denkbar z.B. bei Schwimmbädern). Es ist im Sinne der Ziele des Gesetzes sachlich nicht einsichtig, den Ländern andere weitergehende Regelungen zu verwehren.

⁸ Vgl. ZSW (1999): Untersuchung von Praxisdaten zum Primärenergiebedarf und den Treibhausgasemissionen von modernen Wärmepumpen; Auer/Lotz (2007): Feldtest Elektro – Wärmepumpen: Nicht jede Wärmepumpe trägt zum Klimaschutz bei.

⁹ Vgl. BMWi/BMU: Bericht zum IEKP vom 5. Dezember 2007, S. 35.

Anders als das gesetzliche Instrument als Ganzes lässt sich die Beschränkung der Öffnungsklausel auf Regelungen zum Gebäudebestand als solche nicht auf die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Recht der Luftreinhaltung) stützen, sondern nur auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Sie muss daher gemäß Art. 72 Abs. 2 GG als bundesrechtliche Regelung zur Wahrung des gesamtstaatlichen Interesses erforderlich sein. Es ist nicht ersichtlich, dass dieses Kriterium für die Beschränkung der Länderkompetenz auf eine Ausdehnung auf Bestandsgebäude erfüllt ist, zumal es dieser Beschränkung für das Funktionieren des gesetzlichen Systems nicht bedarf. Sicherlich ist es wichtig, dafür Sorge zu tragen, dass weitergehende landesrechtliche Bestimmungen hinsichtlich der Regelungs- und Vollzugsweise mit dem Bundesgesetz kompatibel sind. Das erfordert aber keine bundesrechtliche Beschränkung des gegenständlichen Anwendungsbereiches solcher Bestimmungen.

Auf die mit der Öffnungsklausel zusammenhängenden Frage nach einem Förderungsabschluss in Folge landesrechtlicher Verpflichtungen wird in Abschnitt 2.4.1 näher eingegangen.

1.3.2 Empfehlung

Deshalb wird empfohlen, § 3 Abs. 2 wie folgt zu fassen:

„Verpflichtungen auf Grund anderer öffentlich-rechtlicher Bestimmungen für den Einsatz von erneuerbaren Energien bei anderen Gebäuden oder Anlagen bleiben unberührt.“

Zu den Konsequenzen auf der Förderebene siehe die Erörterungen in Kapitel 2.4.1 sowie die daran anschließenden Empfehlungen in Kapitel 2.4.4).

1.4 Nah- und Fernwärmenetze, Anschluss- und Benutzungszwang

1.4.1 Bedeutung der netzgebundenen Versorgung für die gesetzlichen Ziele

Ohne einen erheblichen Ausbau der netzgebundenen Versorgung mit aus regenerativen Energien und technisch fortgeschrittener Kraft-Wärme-Kopplung bereit gestellter Wärme kann nicht damit gerechnet werden, dass sich das übergeordnete Ziel dieses Gesetzes, das große Potenzial erneuerbarer Energien langfristig auch im Wärmemarkt im Sinne eines nachhaltigen Klimaschutzes nutzbar zu machen, erreichen lässt. Aktuelle Studien legen nahe, dass hierfür der Anteil der netzbasierten Wärme aus erneuerbaren Energien annähernd bei der Hälfte der gesamten regenerativ erzeugten Wärme liegen muss.¹⁰

Für die **längerfristige Perspektive** der notwendigen, noch erheblich weitergehenden Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien am Wärmemarkt wird die netzbasierte Wärmeversorgung voraussichtlich immer wichtiger werden.

¹⁰ Vgl. Nast et.al., Eckpunkte, Endbericht 2006, S. 32. In diesem Sinne bereits Studie DLR/IFEU/WI: Ökologisch optimierter Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien in Deutschland, 2004, S. 186.

Dies liegt darin begründet, dass sich der Zusammenschluss mehrerer Gebäude zu einem Nahwärmenetz (im Vergleich zu der Versorgung über Einzelanlagen) in vielen Fällen als die deutlich günstigere Option erweist:

- Bei großen Biomasseanlagen können neben dem qualitativ hochwertigen Holz für Pellets auch billigere Biomassefraktionen eingesetzt werden, welche einen größeren Aufwand bei der Rauchgasreinigung erfordern. Bei Kleinanlagen wäre die Installation der entsprechenden Filtersysteme wesentlich teurer.
- Die Speicherung von solarer Wärme ist in den größeren Speichern eines Nahwärmenetzes billiger und über einen größeren Zeitraum möglich als bei Einzelgebäuden. Sonnenwärme aus dem Sommer kann bis in den Winter gespeichert werden.
- Die großen Mengen an geothermischer Wärme, welche aus mehr als 2.000 m Tiefe gefördert werden, sind nur dann ökonomisch darstellbar, wenn eine größere Anzahl von Verbrauchern gleichzeitig versorgt wird, d.h. diese durch ein Nahwärmenetz verbunden sind.

Im Bereich der gesamten regenerativ erzeugten Wärme werden für 2050 deutlich über 60 % Anteil an netzbasiert erzeugter Wärme für erforderlich erachtet; der notwendige Anteil der netzbezogenen Wärme am gesamten Wärmemarkt (einschließlich fossiler Energieträger) soll in der Größenordnung von rund 50 % liegen.¹¹

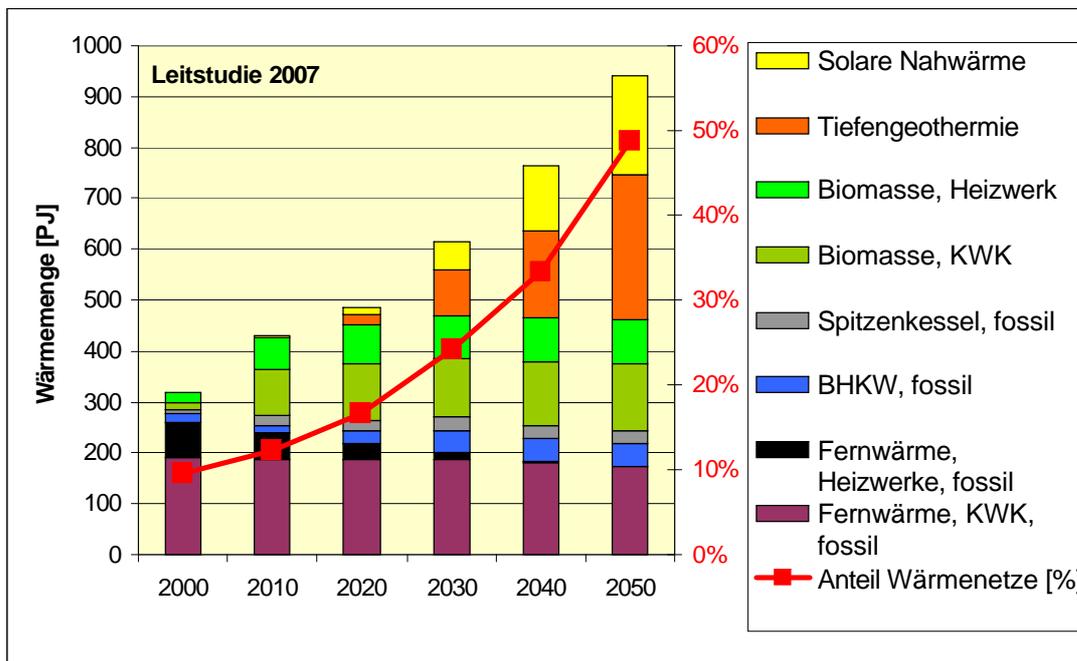


Abbildung 1.1: Ausbaupfad der Nah- und Fernwärme gemäß der Leitstudie 2007 des BMU (linke Achse) und Anteil der Wärmenetze am gesamten Wärmebedarf für Raumheizung und Warmwasser (rechte Achse). (Quelle: Nitsch 2007).

¹¹ Vgl. Nast. a.a.O. S. 32. Ferner Nitsch, Leitstudie 2007 „Ausbaustrategie Erneuerbare Energien“ (Hg.: BMU), S. 37 ff.

Die **wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen** für den Aufbau derartiger Wärmenetze hängen wesentlich davon ab, ob der Investor des Wärmeversorgungsnetzes damit rechnen kann, die produzierte Wärme bereits in relativ kurzer Zeit nach der Inbetriebnahme der Anlage weitgehend vollständig an Dritte abgeben zu können. Ohne eine öffentlich-rechtliche Begleitregelung in Gestalt eines Anschluss- und Benutzungszwanges findet der Investor solche Bedingungen nicht vor. Deshalb ist der Aufbau von mit erneuerbaren Energien geführten Wärmenetzen weitgehend abhängig vom Vorhandensein eines **Anschluss- und Benutzungszwanges** (der grundsätzlich auch auf Bestandsgebäude angewandt werden kann).

Die **rechtlichen Möglichkeiten** hierfür sind nur in den zwei Bundesländern Schleswig-Holstein¹² und Baden-Württemberg¹³ rechtssicher gegeben, weil die kommunalrechtlichen Vorschriften dort zum Ausdruck bringen, dass sich die Gemeinden hinsichtlich der Begründung des Anschluss- und Benutzungszwanges auf Erwägungen des übergemeindlichen Klimaschutz berufen dürfen.¹⁴ In den übrigen Bundesländern ist das unsicher, weil nach verbreiteter Auffassung davon auszugehen ist, dass die Gemeinden ohne ausdrücklich weitergehende gesetzliche Ermächtigung nur Ziele verfolgen dürfen, die sich auf die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde beziehen (sog. Örtlichkeitsprinzip, abgeleitet aus Art. 28 Abs. 2 GG).¹⁵

Der in **§ 16** des Gesetzentwurfs angelegte Schritt, auf Bundesebene die Voraussetzungen für die Anordnung eines gemeindlichen Anschluss- und Benutzungszwanges aus übergemeindlichen Klimaschutzgründen zu schaffen, geht folglich in die **richtige Richtung**. Die Annahme, dass die Bundesländer selbst die entsprechenden einheitlichen Voraussetzungen schafften, ist unrealistisch, zumal sich in den letzten Jahren gezeigt hat, dass die Bundesländer im Kommunalwirtschaftsrecht stark divergierende Wege gehen.

1.4.2 Verfassungsrechtliche (kompetenzrechtliche) Würdigung von § 16 GE

Die Regelung zur Gestattung eines gemeindlichen Anschluss- und Benutzungszwanges aus Klimaschutzgründen lässt sich – wie auch der Gesetzentwurf als Ganzer – kompetenzrechtlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Recht der Luftreinhaltung) stützen. Er begegnet keinen durchgreifenden Bedenken im Hinblick auf den Umstand, dass mit ihm zugleich in den Bereich des Kommunalrechts hineingewirkt wird, der als solcher der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegt.

(1) Sachgesetzgebungskompetenz

Die Berufung auf **Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG** ist möglich, weil sich dieser Kompetenztitel jedenfalls insoweit auf den Klimaschutz erstreckt, als es um gesetzliche Maßnahmen geht, mit denen eine Reduzierung des Ausstoßes von **klimaschädlichen Luftschadstoffen** bezweckt

¹² Vgl. § 17 Abs. 2 GO SH.

¹³ Vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 GO BW.

¹⁴ Diese Regelungsweise wird ausdrücklich als verfassungsrechtlich einwandfrei qualifiziert durch das Bundesverwaltungsgericht: BVerwG, Urt. v. 25.01.2006, NVwZ 2006, 691/692.

¹⁵ In diese Richtung z.B. Schliesky, Öffentliches Wirtschaftsrecht (2. Aufl. 2003), 165; ferner Gern, NJW 2002, 2593 ff.; a.A. Köck/Coder, ZUR 2003, S. 95, 96.

Vgl. Köck/Coder, ZUR 2003, S. 95, 96 m.w.N.

wird. Der Begriff „**Luftreinhaltung**“ ist nicht nur offen für diese Auslegung, sondern verlangt sie sogar. Der Wortlaut ist eindeutig. Er umfasst die Reinhaltung der Luft von schädlichen Stoffen. Dabei fragt er nicht danach, wer (personal) geschädigt wird, d.h. ob die jeweilige Luftverunreinigung zu Schäden, Gefahren oder Belästigungen für Menschen, Tiere, Pflanzen, Sachen oder sonstige Bestandteile der Umwelt – wie auch das Klima – führt. Er stellt ebenso wenig ausschließlich auf lokal wirksame Luftverschmutzungen ab. Es ist auch nicht ersichtlich, dass in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG eine eingeschränkte Bedeutung des Begriffes „Luftreinhaltung“ insoweit angelegt wäre, als bestimmte durch Luftverunreinigungen verursachte Gefahren – nämlich diejenigen der Erwärmung der Erdatmosphäre – nicht erfasst wären.

An die Bedeutung der Norm für die Minderung des Ausstoßes von Klimagasen hat der Gesetzgeber des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zwar 1972 nicht konkret gedacht. Die Bestimmungen des Grundgesetzes stellen jedoch kein starres, zeitloses Gebilde dar, sondern sind im Lichte der sich wandelnden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse auszulegen. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht auf den früheren Begriff der „Abfallbeseitigung“ in Art 74 Abs. 1 Nr. 24 GG in einem modernen Verständnis als „Abfallwirtschaft“ ausgelegt.¹⁶ Schließlich spricht nichts dafür, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ausschließlich auf anlagenbezogene Regelungen begrenzt wäre, wie sie zunächst in den 1970er Jahren mit dem Bundes-Immissionsschutzgesetz aufgebaut wurden und über mehrere Jahrzehnte das deutsche Luftreinhaltungsrecht prägten. Welche Arten von Instrumenten der Luftreinhaltung der Gesetzgeber wählen kann, lässt Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG offen. Von daher ist es ihm unter diesem Kompetenztitel auch möglich, Instrumente zu entwickeln, mit denen gezielt die ökonomischen Rahmenbedingungen für alternative Techniken verbessert werden sollen, mit deren Gebrauch sich die betreffenden Luftverunreinigungen (hier: Kohlendioxidemissionen) vermindern lassen.

(2) Hineinwirken in das Kommunalrecht der Länder

Der **Bundesrat** äußert in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf Zweifel an der Vereinbarkeit mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Er beruft sich insoweit darauf, dass es sich bei § 16 des Gesetzentwurfs der Sache nach um eine Regelung des Kommunalrechts handele, für das dem Bund die Gesetzgebungskompetenz fehle.¹⁷

Die Ansicht des Bundesrates ist nach hiesiger Auffassung nicht tragfähig. Sie beruht auf dem **Fehlverständnis**, dass eine Norm, die in das Kommunalrecht hineinwirkt, automatisch eine Norm sein müsse, die der Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht zuzuordnen ist. Hier kann sich der Bund jedoch – wie gezeigt – auf eine eigene Gesetzgebungskompetenz (in Gestalt des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) stützen.

Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass es im Überschneidungsbereich mehrerer in Betracht kommender Kompetenztitel darauf ankommt, in welchem „Regelungszusammenhang“ die jeweilige Bestimmung steht bzw. wo sie ihren „Schwerpunkt“ oder ihre „Schwergewicht“ hat.¹⁸ Hier liegt Schwerpunkt nicht in der gestaltenden Einwirkung auf die kommunale Daseinsvorsorge (wodurch die Regelung in die Gesetz-

¹⁶ BVerfGE 98, 106/120.

¹⁷ BT-Drs. 16/8149, Anlage 3, dort Nr. 18.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 80, 124/132; 97, 228, 251; 97, 332, 341; 98, 145/158; 98, 265/299.

gebungskompetenz der Länder zum Kommunalrecht fallen würde), sondern in dem **Ziel**, ein geeignetes und wirksames Instrument zu schaffen, um die durch die Wärmeerzeugung in Deutschland hervorgerufenen Emissionen an **klimaschädlichem Kohlendioxid** zu vermindern. Von diesem Ziel – und nicht von der Ausgestaltung des Kommunalrechts – ist auch § 16 des Gesetzentwurfs beherrscht.

(3) Erforderlichkeit einer Bundesregelung gemäß Art. 72 Abs. 2 GG

Da sich der Bund auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG stützen kann, bedarf es für § 16 des Gesetzentwurfs keiner Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG. Wenn es – entgegen der hier vertretenen Auffassung – so sein sollte, dass sich eine Berufung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 nicht möglich sein sollte, könnte sich der Bund jedenfalls auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Rech der Wirtschaft) stützen. In diesem Zusammenhang bedürfte es dann einer Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG. Die betreffenden Anforderungen wären aber ebenfalls erfüllt:

Die Funktionsfähigkeit des EEWärmeG verlangt im gesamtstaatlichen Interesse zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit danach, dass hinsichtlich des Anschluss- und Benutzungszwanges an EE-Wärmenetze und KWK-Wärmenetze aus Klimaschutzgründen gleiche Bedingungen in allen Bundesländern herrschen. Die Rechtseinheit ist betroffen, weil es anderenfalls zu einer in einem zentralen Element des Gesetzes unterschiedlichen Rechtspraxis kommen dürfte, die Wirtschaftseinheit insoweit, als anderenfalls zu erwarten wäre, dass sich die wirtschaftlichen Bedingungen für Wärmenetze in den einzelnen Bundesländern (zu) stark voneinander unterscheiden. Außerdem – und dies ist der bedeutsamere Aspekt – kann der Begriff „Wirtschaftseinheit“ in Art. 72 Abs. 2 GG nicht eng verstanden werden¹⁹. Unter ihn muss auch das Anliegen subsumiert werden, (auch im Interesse der Einhaltung völkerrechtlicher Vereinbarungen und gemeinschaftsrechtlicher Bindungen) eine einheitliche Klimaschutzpolitik für ganz Deutschland entwickeln zu können und in diesem Sinne nachhaltige – nämlich dauerhaft tragfähige – Strukturen der Energieversorgung in Deutschland zu schaffen. Hierzu gehört auch und insbesondere der Aufbau von dem Klimaschutz dienenden Wärmenetzen.

1.4.3 Empfehlung

Dem Bundesrat ist allerdings bei alledem zuzugeben, dass der Wortlaut von § 16 des Gesetzentwurfs auf Grund seiner recht allgemein gehaltenen Formulierung „ein Netz der Öffentlichen Nah- und Fernwärmeversorgung“ und der (überflüssigen) zusätzlichen Erwähnung des „Ressourcenschutzes“ neben dem Klimaschutz den missverständlichen Eindruck erwecken kann, hier ginge es dem Bund um mehr als um die Ziele des Gesetzentwurfs selbst.

Zu empfehlen ist daher, die Bestimmung etwas **näher zu spezifizieren**, um eindeutig klarzustellen, dass es hier nicht um einen steuernden Eingriff in das Landeskommunalrecht geht, sondern um eine reine Maßnahme des Klimaschutzes. Dies sollte dadurch geschehen, dass die Anwendung ausdrücklich auf Wärmenetze beschränkt wird, die durch erneuerbare Energien oder in Kraft-Wärme-Kopplung gespeist werden und dadurch zur Reduzierung der CO₂-

¹⁹ BVerfGE 106, 62, Rdnr. 329.

Emissionen beitragen. Im Wortlaut könnte die geänderte Vorschrift lauten (Änderungen durchgestrichen/unterstrichen):

„§ 16

Anschluss- und Benutzungszwang an dem Klimaschutz dienende Wärmenetze

Die Gemeinden und Gemeindeverbände können von einer Bestimmung nach Landesrecht, die sie zur Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Netz der öffentlichen Nah- oder Fernwärmeversorgung ermächtigt, auch zum Zwecke des ~~Klima- und Ressourcenschutzes~~ Gebrauch machen, wenn die Wärme nach den Maßgaben von § 7 Nr. 3 bereit gestellt wird.“

1.5 Vollzugsfragen, Verwaltungsaufwand, Bürokratiekosten

Die detaillierten Ausführungen der Begründung des Gesetzentwurfs²⁰ zum Verwaltungsaufwand und zu den Bürokratiekosten sind nachvollziehbar und – zumindest im Wesentlichen – überzeugend. Der Verwaltungsaufwand und die Bürokratiekosten halten sich in einem überschaubaren, aber auch notwendigen Rahmen.

1.5.1 Überwachungskonzept und Stichprobenkontrolle

Auf Grund der herausragenden Bedeutung der Erfüllung der gesetzlichen Ziele ist es gerechtfertigt und notwendig, ein wirksames System der Erfüllungskontrolle aufzubauen. Hierfür sieht der Gesetzentwurf eine **Minimallösung** vor, die entgegen der deutschen Verwaltungstradition auf eine flächendeckende behördliche Kontrolle verzichtet und stattdessen im Wesentlichen auf einer in der Regel durch Sachkundige oder Herstellernachweise vorzunehmenden, aber letztlich in der Verantwortung der Pflichtadressaten verbleibenden Eigenkontrolle beruht (siehe § 10 des GE), für deren Durchführung behördlicherseits nur eine Stichprobenkontrolle vorgesehen ist (siehe § 11 des GE).

Um eine weitgehende Beachtung der gesetzlichen Verpflichtungen in der Praxis sicherzustellen, ist es unverzichtbar, die Pflichteinhaltung **wenigstens stichprobenweise** zu kontrollieren. Der Gesetzentwurf verweist insoweit auf gute Erfahrungen mit Stichprobenkontrollen im Steuerrecht.²¹ Gerade die öffentlichen Diskussionen in den vergangenen Wochen über Fälle der Steuerhinterziehung haben jedoch gezeigt, dass die Wirksamkeit von Stichprobenkontrollen durchaus begrenzt ist. Auch für die Überwachung im Bereich der Lebensmittel und der technischen Geräte wird in der Öffentlichkeit häufig über unzureichende Prüfungen auf Stichprobenbasis geklagt. Ohne insoweit auf quantifizierbare Untersuchungsergebnisse zurückgreifen zu können, nährt das jedenfalls Zweifel daran, ob der Gesetzgeber richtig liegt, wenn er es hier bei einer Stichprobenkontrolle belassen will.

In Anbetracht der nach wie vor insgesamt nicht befriedigenden Haushaltssituation mag es (noch) angehen, es hier mit einem Stichprobensystem zu versuchen, obgleich im Neubaube-

²⁰ Siehe BT-Drs. 16/8149, Anlage 1, Begründung AT, unter V. 2. und 5.

²¹ Siehe BT-Drs. 16/8149, ebenda.

reich eine generelle Einbeziehung in die Überwachungssysteme der Länder zur Bauerlaubnis und Bauanzeige näher liegen würde (was ebenfalls ohne einen großen Zusatzaufwand möglich wäre). Im Rahmen der **Gesetzesevaluation** sollte jedoch zumindest ein besonderes Augenmerk auf die Prüfung gelegt werden, ob das hier vorgesehene Überwachungssystem in zufrieden stellendem Umfang auch tatsächlich beachtet wird.

In jedem Falle sollte dem Ansinnen des Bundesrates widerstanden werden, die Pflicht der Länder zur Stichprobenprüfung zurückzunehmen und stattdessen eine an die Länder gerichtete „Befugnis“ zur Überwachung auszusprechen und es ihnen vollständig selbst zu überlassen, ob und wie sie diese Befugnis (durch Landes-Rechtsverordnung) regeln.²² Damit würde der bereits im Bereich der **Energieeinsparverordnung** (EnEV) bestehende **Misstand** übernommen, dass die Länder die Möglichkeit haben, praktisch ganz auf eine behördliche Überwachung zu verzichten – verbunden mit der Gefahr, dass die Bauherren die in der Rechtsnorm gestellten Anforderungen größtenteils unterlaufen.

Dass dies keineswegs eine nur theoretische Gefahr ist, belegen die Vollzugsregelungen der Bundesländer zur Überwachung der EnEV-Wärmeschutzanforderungen. Mehrere Bundesländer haben Regelungen geschaffen, nach denen die Wärmeschutzanforderungen nicht Gegenstand der Bauvorlagen sind und ihre Einhaltung keiner behördlichen Überwachung unterliegt. Ein krasses Beispiel gibt Berlin:

Die Berliner DVO-EnEV²³ sieht in § 1 Abs. 1 vor, dass der Bauherr „Nachweise über die Einhaltung der Anforderungen des Abschnittes 2 der Energieeinsparverordnung“ (= zur Einhaltung der Wärmeschutzanforderungen) zu erstellen hat. Diese Nachweise werden gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 DVO-EnEV Bln zu "bautechnischen Nachweisen über den Wärmeschutz" im Sinne der BauO erklärt. Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 DVO-EnEV Bln müssen sie jedoch lediglich auf der Baustelle „vorliegen“. Eine (behördliche) Prüfung ihres Inhalts/ihrer Stimmigkeit ist in der DVO-EnEV jedoch nicht vorgesehen. Nun könnte man denken, dass diese Lücke durch die bauordnungsrechtlichen Regelungen gefüllt wird. Doch dem ist nicht so. In § 67 Abs. 3 Satz 1 BauO Bln heißt es nämlich ausdrücklich: „Außer in den Fällen des Absatzes 2 [Anm. des Verf.: betrifft ausschließlich Standsicherheit] werden bautechnische Nachweise nicht geprüft“. Das Ganze wird zusätzlich dadurch abgerundet, dass es in Berlin (wie in vielen anderen Bundesländern auch) keinen Bußgeldtatbestand für die Nichteinhaltung der EnEV-Wärmeschutzanforderungen gibt, weder in der BauO noch in der DVO-EnEV.

[Nach Ansicht des Verfassers stellen die Berliner Regelungen einen Verstoß gegen die Landesaufgabe des (wirksamen) Verwaltungsvollzugs von Bundesrecht dar, dessen Überprüfung vor dem Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG erwogen werden könnte.]

In Anbetracht dessen verwundert es nicht, dass die Umsetzung der EnEV-Anforderungen im Bereich der Bestandsgebäude weitenteils mangelhaft ist.²⁴ Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, im Zuge der **nächsten Novelle der EnEV** wenigstens einen bundesweiten Buß-

²² Vgl. BT-Drs. 16/8149, Anlage 3, dort Nr. 15.

²³ Verordnung zur Durchführung der Energieeinsparverordnung in Berlin (EnEV-DVO Bln) v. 9. Dezember 2005, GVBl. S. 797.

²⁴ S. hierzu z.B. Bürger et al. (2006): Klimapolitische Eckpunkte für die Novelle des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG); Hertle et al. (2006): Evaluation und Begleitung der Umsetzung der Energieeinsparverordnung 2002 in Baden-Württemberg; Diefenbach et al. (2005): Beiträge der EnEV und des KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramms zum Nationalen Klimaschutzprogramm

geldtatbestand für den Fall der Nichteinhaltung der Wärmeschutzanforderungen der EnEV sowie für die unrichtige Ausstellung von Energieausweisen zu schaffen. Außerdem sollte im Rahmen des EnEG ebenfalls eine Pflicht der zuständigen Behörden zur Stichprobenüberprüfung verankert werden (sofern keine generelle Überprüfung in anderen Verwaltungsverfahren erfolgt).

In keinem Falle sollte daher im **Kontext des EEWärmeG** auf die Stichprobenregelung des § 11 verzichtet werden, sofern nicht zu einer demgegenüber weitergehenden Kontrollform übergegangen wird.

1.5.2 Nachweisvorschriften, Einbeziehung in die Energieausweise

§ 10 des Gesetzentwurfs sieht ein eigenständiges Nachweissystem für die Pflichterfüllung vor, das überwiegend Nachweise durch Sachkundige vorsieht, die großenteils auch durch Herstellererklärungen ersetzt werden können.

Die Stützung auf „**Sachkundige**“ (gemäß § 2 Nr. 3 GE sind das die **Aussteller von Energieausweisen** im Sinne der EnEV) gewährleistet nach Auffassung des Verfassers für sich genommen noch keine ausreichende Gewähr dafür, dass die Forderungen des Gesetzes in der Breite eingehalten werden. Denn es ist sehr gut denkbar, dass es wegen der wirtschaftlichen Eigeninteressen der Ausstellungsberechtigten und der Pflichtadressaten in nicht unerheblichem Umfang zu Missbrauchsfällen kommt. Deshalb ist es – wie bereits erörtert – wichtig, ein System der Stichprobenkontrolle vorzusehen und – wie in § 17 Abs. 1 Nr. 3 GE sinnvollerweise auch vorgesehen – einen hierauf bezogenen Bußgeldtatbestand im Gesetz zu verankern.

An Stelle der in § 10 Abs. 2 GE vorgesehenen gesonderten Nachweise erscheint es grundsätzlich denkbar – wie vom Bundesrat vorgeschlagen²⁵ – eine unmittelbare Verwendung der in der EnEV vorgeschriebenen **Energieausweise** als Nacheisdokumente vorzusehen. Allerdings wäre das regelungstechnisch nicht ganz so einfach, wie es sich der Bundesrat offenbar vorstellt:

- Es müsste in jedem Falle zusätzlich die **EnEV geändert** werden, um die dort vorgeschriebenen Muster auf die nach dem EEWärmeG erforderlichen Daten bzw. Prüfungen zuzuschneiden. Wesentlicher Ergänzungen und Spezifizierungen bedürfte es insbesondere, um die (zur Sicherstellung der Klimawirksamkeit des Gesetzes unverzichtbaren) **technischen Anforderungen** der Anlage zum EEWärmeG abzubilden. Ohne entsprechende Ergänzungen wären die Energieausweise zur Kontrolle der Gesetzeserfüllung nahezu wertlos. Die Wirksamkeit des Gesetzes könnte in der Folge schweren Schaden nehmen.
- Wenn es zu einem effektiven Vollzug der Anforderungen aus dem EEWärmeG kommen soll, müssten in der EnEV außerdem die im Entwurf des Gesetzes vorgesehenen spezifischen Sanktionsmechanismen übernommen werden, also die **Ordnungswidrigkeitentatbestände** für die Nichteinhaltung der Verpflichtungen aus dem EEWärmeG und die (inhaltlich) unrichtige Ausstellung von Nachweisdokumenten.

²⁵ Siehe BT-Drs. 16/8149, Anlage 3, dort Nr. 14.

Ergänzende Anmerkung: In der EnEV fehlen bislang auch hinsichtlich der Wärmeschutzanforderungen und des Energieausweises vergleichbare Ordnungswidrigkeitstatbestände. Diese Lücke wird nicht in allen Bundesländern geschlossen. Die Aufnahme bundesweiter Bußgeldtatbestände in der EnEV ist daher auch hinsichtlich der Wärmeschutzanforderungen und der Energieausweise allgemein dringend zu empfehlen.

- Beibehalten werden sollten im Übrigen auch bei einer Verwendung der Energieausweise aus der EnEV (bzw. dann sogar erst Recht) die in § 10 Abs. 1 des Gesetzentwurfs zum EEWärmeG vorgesehenen **Anzeigepflichten**, weil die Behörden nur auf diese Weise eine klare Überwachungsgrundlage bekommen. Benötigt wird diese insbesondere, um diejenigen Pflichterfüllungsvarianten im Blick behalten zu können, bei denen es nicht nur auf die Installation einer Anlage ankommt, sondern auch auf das nachfolgende Verbrauchsverhalten.

Hingewiesen sei ferner darauf, dass das EEWärmeG nach dem vorliegenden Entwurf zwar zunächst ausschließlich auf den Neubaubereich zugeschnitten ist. Es ist jedoch sinnvoll, schon jetzt Sorge dafür zu tragen, dass sich die Regelungen für den denkbaren Fall einer späteren **Erweiterung auf den Bestandsbereich** (oder entsprechender Erweiterungen auf Grundlage von Landesrecht) möglichst reibungslos anwenden lassen. Die in §§ 10 und 11 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Regelungen würden dies ermöglichen. Soll das Gesetz stattdessen mit einem Verweis auf den Energieausweis arbeiten, so müssten ggf. auch hierfür ergänzende Regelungen (in der Novelle des Bundesgesetzes, im betreffenden Landesgesetz oder/und wiederum in der EnEV) getroffen werden.

Handwerklich ist zum Entwurf des § 10 schließlich anzumerken, dass Absatz 2 nicht klar zu erkennen gibt, ob auch der sich aus den einzelnen Vorschriften des § 5 ergebende jeweilige **Anteil** an erneuerbaren Energien nachzuweisen ist. Für den rechtssicheren Vollzug des Gesetzes ist das jedoch unverzichtbar. Außerdem ist anzuraten, eine **Auffangklausel** aufzunehmen, in der (auf einfache Weise, da dies nicht näher spezifiziert werden kann) geregelt wird, wie der Nachweis für diejenigen Arten der Pflichterfüllung vorzunehmen ist, die von § 10 Abs. 2 Nr. 1 bis 7 des GE nicht umfasst werden.

Hinsichtlich der letztgenannten Punkte werden nachfolgend redaktionelle Änderungen an § 10 des GE empfohlen.

1.5.3 Empfehlungen

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Kontrollmechanismen für den Vollzug sollten nicht gelockert werden, da sie notwendig sind, um die Erfüllung der gesetzlichen Ziele sicherzustellen.

Empfohlen werden lediglich zwei **redaktionelle Änderungen** in § 10 des Gesetzentwurfs:

Änderung von § 10 GE

§ 10 GE wird wie folgt geändert:

a) In § 10 Abs. 2 GE wird nach der Formulierung „Nachweise im Sinne von Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 sind“ die folgenden Worte eingefügt:

„für den in § 5 geforderten Anteil an den jeweiligen Arten von erneuerbaren Energien“.

b) In § 10 Abs. 2 wird nach Nr. 7 folgende Nr. 8 eingefügt:

„8. bei sonstigen Arten der Nutzung von erneuerbaren Energien ein geeigneter Nachweis durch eine fachlich ausreichend qualifizierte Person“.

1.6 Miet- und wohnungseigentumsrechtliche Fragen

Für die im Entwurf des EEWärmeG ausgesprochenen gesetzlichen Verpflichtungen sind die Bestimmungen des Miet- und Wohnungseigentumsrechts nicht von unmittelbarer Bedeutung, da insofern nur der **Neubaubereich** angesprochen wird, so dass bestehende Miet- oder Wohnungseigentumsverhältnisse nicht tangiert sind.

Eine durchaus nicht zu vernachlässigende Bedeutung kommen den miet- und wohnungseigentumsrechtlichen Bestimmungen jedoch für diejenigen Regelungen aus dem EEWärmeG zu, die auf den **Gebäudebestand** zielen: Nämlich zum einen die Anreizbestimmungen zur **finanziellen Förderung** (§§ 13-15 des GE), zum anderen der **Öffnungsklausel des § 3 Abs. 2 GE**, mit der es den Ländern gezielt ermöglicht werden soll, weitergehende Verpflichtungen für den Gebäudebestand aussprechen.

Soweit von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird, stellt sich die Frage, ob und ggf. inwieweit es möglich ist, die betreffenden EE-Maßnahmen mietrechtlich und wohnungseigentumsrechtlich durchzusetzen. Da die einschlägigen Vorschriften des BGB (dort § 554 und 559) und des Wohnungseigentumsgesetzes (WEG) Bundesrecht sind, haben die Länder keinen Einfluss auf die Gesetzeslage. Von daher ist es nahe liegend, wenn der Bundesrat die betreffenden Probleme im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum EEWärmeG anspricht²⁶ und geklärt bekommen möchte.

Die Bedeutung flankierender Bestimmungen im Miet- und Wohnungseigentumsrecht erhöht sich noch einmal dadurch, dass in § 15 des Gesetzentwurfs vorgesehen ist, eine finanzielle Förderung durch den Bund für diejenigen Fälle auszuschließen, in denen eine gesetzliche Verpflichtung auf Grund von (weitergehendem) Landesrecht besteht. Sollte daran – wovon hier abgeraten wird (siehe unten, 2.4.1) – festgehalten werden, so würde dies für einige typische Fälle eine mieterhöhende Wirkung nach sich ziehen.

Zu beachten ist in diesem Kontext außerdem, dass die Bundesregierung im IEKP vorgesehen hat, dafür Sorge zu tragen, dass es zu einem schrittweisen Austausch von **elektrischen**

²⁶ Siehe BT-Drs. 16/8149, Anlage 3, dort Nr. 21.

Nachtspeicherheizungen kommt.²⁷ Für entsprechende Konstellationen stellen sich die gleichen Fragen, so dass es sinnvoll ist, die betreffenden Anliegen einer gemeinsamen Lösung zuzuführen.

Folglich besteht Klärungsbedarf im Hinblick auf miet- und wohnungseigentumsrechtliche Fragen. Hierbei ist systematisch zu unterscheiden zwischen:

- der Frage nach einer Duldungspflicht seitens der Mieter (siehe dazu 1.6.1)
- der Frage nach den Auswirkungen auf die Miethöhe (1.6.2) und
- der Frage nach einer Umsetzung im Bereich des Wohnungseigentumsrechts (siehe unter (1.6.3),

Im Übrigen haben die miet- und wohnungseigentumsrechtlichen Implikationen eine Bedeutung für die weitere **Perspektive des Gesetzes** für den Fall, dass in einer nächsten Dynamisierungsstufe zu einem späteren Zeitpunkt auch der Gebäudebestand erfasst werden sollte.

1.6.1 Mietrechtliche Duldungspflicht?

Der Bundesrat rät in seiner Stellungnahme dazu, § 554 Abs. 1 und 2 BGB in bestimmter Weise zu ändern, um eine (grundsätzliche) Duldungspflicht der Mieter für auf dem EEWärmeG beruhende Maßnahmen sicherzustellen.²⁸ Die Bundesregierung tritt dem mit der Begründung entgegen, die bestehenden Duldungspflichten reichten aus.

Die Bedenken des Bundesrates sind im Kern berechtigt. Das ergibt sich aus Folgendem:

§ 554 BGB regelt, unter welchen Voraussetzungen Mieter gegenüber Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen an der Mietsache (der Wohnung und dem Gebäude einschließlich technischen Anlagen) duldungspflichtig sind:

- Gemäß **§ 554 Abs. 1 BGB** hat der Mieter Maßnahmen zu dulden, die zur *Erhaltung der Mietsache* erforderlich sind.
- Gemäß **§ 554 Abs. 2 Satz 1 BGB** hat er darüber hinaus „Maßnahmen zur *Verbesserung der Mietsache, zur Einsparung von Energie und Wasser* oder zur Schaffung neuen Wohnraums zu dulden“ [Hervorhebungen durch den Verfasser]. Das gilt gemäß Satz 2 der Vorschrift allerdings in bestimmten Fällen der individuellen Härte seitens der Mieter nicht.

Für die Verpflichtungen aus dem EEWärmeG sind diese Vorschriften – wie schon zum Ausdruck gebracht – nicht unmittelbar relevant, weil das Gesetz nur den Neubaubereich betrifft. Anders ist es jedoch, wenn es um Maßnahmen im Gebäudebestand geht, die auf Grund von §§ 13-15 EEWärmeG lediglich finanziell gefördert werden. In derartigen Fällen kann grundsätzlich § 554 BGB zur Anwendung kommen. Das Gleiche gilt, wenn ein Bundesland die Pflichten des Gesetzes auf Bestandsgebäude erweitert.

²⁷ Vgl. BMWi/BMU: Bericht zum IEKP vom 5. Dezember 2007, S. 35.

²⁸ Siehe BT-Drs. 16/8149, Anlage 3, dort Nr. 21.

Dabei scheidet eine Anwendung von § 554 Abs. 1 BGB aus, weil es sich bei der Einführung anderer Arten der Beheizung nicht um Erhaltungsmaßnahmen handelt. In Betracht kommt daher nur **§ 554 Abs. 2 BGB**. Dieser umfasst auch Maßnahmen „zur Einsparung von Energie“.

Damit fragt sich, ob bauliche Änderungen zum Einsatz von erneuerbaren Energien (oder auch zum Austausch von Elektro-Nachtspeicherzeugungen solche „zur **Einsparung von Energie**“ sind.

Das ist eine keineswegs einfache Frage. Stellt man auf den reinen Wortlaut ab, so ist eine positive Antwort zumindest nicht immer sicher. Denn es fragt sich schon, ob auf die verbrauchte **Endenergie** oder auf die eingesetzte/eingesparte **Primärenergie** abzustellen ist. Einige Gerichte (wohl die Mehrzahl) gehen auf Basis einer Analyse der Entstehungsgeschichte und des Sinnes und Zweckes der Vorschrift²⁹ (aus der Sicht des Verfassers zu Recht) davon aus, dass die Einsparung an Primärenergie entscheidend ist³⁰. Auf Grundlage der Rechtsprechung des BGH, der bislang lediglich von einer „messbaren Einsparung an Heizenergie“³¹ gesprochen hat, erscheint diese Auslegung aber durchaus nicht gesichert. Insbesondere bei der Umstellung von in erheblichem Umfang zur Einsparung von Primärenergie führende Umstellung von Elektro-Nachtspeicheröfen auf eine Gaszentralheizung oder bei Umstellung auf Nah-/Fernwärme kann dieser Aspekt jedoch entscheidend sein³².

Stellt man aber auf den Endenergieverbrauch ab, so würde jedoch etwa für eine Umstellung von einer Öl- auf eine Holzheizung, von einer Stromheizung auf einen leitungsgebundenen Energieträger oder generell auf EE-basierte Nahwärmeversorgung keine Duldungspflicht bestehen. Ohne eine gesetzliche oder eine (nicht absehbare) höchstrichterliche Entscheidung wird diese Unsicherheit nicht beseitigt werden können.

Zumindest für Fälle, die auf einer **gesetzlichen Verpflichtung** beruhen, ließe sich mit der herrschenden Kommentarliteratur argumentieren, das könne möglicherweise dahinstehen. Für auf einer gesetzlichen Verpflichtung beruhende Änderungen der Mietsache wird gemeinhin ein Duldungsanspruch des Vermieters aus „**Treu und Glauben**“ (§ 242 BGB) abgeleitet.³³ Doch selbst wenn das so ist, wäre für die beschriebenen Fälle keine Rechtssicherheit gewonnen. Denn zumindest oft werden dem Vermieter – wie es im EEWärmeG angelegt ist – praktisch mehrere Alternativen der Pflicht- oder Ersatzpflichtenerfüllung zur Verfügung stehen, so dass es nicht möglich ist, sich als Vermieter auf eine zwingende Verpflichtung zu einer bestimmten EE-Maßnahme zu berufen.

Vor diesem Hintergrund ist zu **empfehlen** – wie vom Bundesrat vorgeschlagen – **ausdrücklich gesetzlich vorzusehen**, dass Maßnahmen zur Nutzung von erneuerbaren Energien als

²⁹ Insofern wird darauf abgestellt, dass das frühere ModEnG den Zweck der Einsparung fossiler Energien ausdrücklich zu erkennen gab und bei Integration in § 554 Abs. 2 BGB keine Änderung beabsichtigt war.

³⁰ So z.B. LG Hamburg, Urteil vom 29. 9. 2005 (334 S 48/04), NZM 2005, S. 536; LG Berlin, Urt. v. 20. April 2007 (63 S 250/06)

³¹ BGH NZM 2004, 336.

³² Kritisch insb. Meyer-Harport, NZM 2006, 536.

³³ Vgl. Schmidt-Futterer, Mietrecht, 9. Aufl., § 554 Rdnr. 77; Stempel NZM 2001, 1058/1060.

nach § 554 Abs. 2 Satz 1 BGB grundsätzlich (d.h. mit Ausnahme von individuellen Härten) duldungspflichtige Maßnahmen eingestuft werden. Zusätzlich sollten Maßnahmen, zu denen eine gesetzliche Verpflichtung besteht, nach § 554 Abs. 1 BGB stets (ausnahmslos) als duldungspflichtig erklärt werden. Die betreffenden Änderungen könnten unmittelbar im Kontext des EEWärmeG vorgenommen werden (als Artikelregelung zum BGB), aber auch innerhalb einer (zeitnah) nachfolgenden weiterreichenden Novelle der betreffenden Vorschriften des BGB und des WEG erfolgen.

In **Ergänzung** zum Vorschlag des Bundesrates sollte jedoch zugleich ausdrücklich geregelt werden, dass bei der Anwendung von § 554 Abs. 2 BGB **generell** auf die Einsparung an **Primärenergie** (oder Endenergie) abgestellt wird, so dass auch der Anschluss an **KWK-Netze** und der Austausch von **Nachtspeicherheizungen** rechtssicher umfasst werden. Alternativ könnten diese Fälle auch namentlich benannt werden. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass § 554 Abs. 2 BGB speziell für die Umstellung von Nachtspeicherheizungen in seiner gegenwärtigen Gestalt ein besonders großes Hindernis darstellt, weil hier in großem Umfang in die Bausubstanz eingegriffen werden muss.

1.6.2 Auswirkungen auf die Miethöhe

Ebenfalls von großer Bedeutung sind die Auswirkungen von über das EEWärmeG hinausgehenden landesgesetzlichen Verpflichtungen zur Umstellung auf EE im Gebäudebestand auf die Miethöhe. Hintergrund ist **§ 559 Abs. 1 BGB**, der es den Vermietern gestattet, die Investitionen bei bestimmten Maßnahmen **gewinnbringend** auf die Mieter **umzulegen**.

Die Vorschrift lautet:

„(1) Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen durchgeführt, die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Energie oder Wasser bewirken (Modernisierung), oder hat er andere bauliche Maßnahmen auf Grund von Umständen durchgeführt, die er nicht zu vertreten hat, so kann er die jährliche Miete um 11 vom Hundert der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen.“

Soweit auf einem (Landes-) Gesetz beruhende Maßnahmen zum anteiligen Einsatz von erneuerbaren Energien unter diese Klausel fallen und der betreffende Vermieter die Vorschrift ausschöpft, hat ihre Anwendung eine **erhebliche Mietsteigerung** und einen beträchtlichen, (sozial fragwürdigen) Mitnahme-Gewinn des Vermieters zur Folge.

Der mietsteigernde Effekt wird jedoch andererseits dadurch deutlich **relativiert**, dass öffentliche **Fördergelder** nach Maßgabe von **§ 559a BGB** von der umlegungsfähigen Investitionssumme abzuziehen sind.

In den Anwendungsfällen des § 559 BGB kann in der Regel **keine Rede** von einem sog. **Vermieter-Mieter-Dilemma** sein, bei dem die Vermieterseite kein Interesse an dem Einsatz von erneuerbaren Energien oder energiesparender Wärmedämmung habe, weil allein der Mieter durch die Einsparungen an Betriebskosten Vorteile erlange. Im Gegenteil: In der Realität ist es meist so, dass kostenseitig ausschließlich auf der Vermieterseite Vorteile verbleiben, da die Einsparungen bei den Betriebskosten im Falle von Wärmedämmungs-Maßnahmen oder EE-Investitionen weit geringer ausfallen als die durch die Umlegung nach § 559 BGB bewirkte Erhöhung der Kaltmiete – welche die Mieter zeitlich unbegrenzt nach längst erfolgter

Amortisation immer noch zusätzlich belastet. Der Grund hierfür ist, dass die Überwälzung von 11 % einem Abschreibungszeitraum von knapp neun Jahren entspricht, die Miete aber dauerhaft erhöht bleibt.

§ 559 BGB findet allerdings nur auf Maßnahmen Anwendung, die „nachhaltig zu einer Einsparung von Energie“ führen. Hier stellt sich im Grunde das gleiche Interpretationsproblem wie bei § 554 Abs. 2 BGB, weil zwar viel dafür spricht, es aber nicht eindeutig ist, dass hier auf die eingesparte Primärenergie abzustellen ist. Ungeachtet dessen wird man auf dieser Grundlage davon ausgehen können, dass die Umlegbarkeit der Investitionskosten von **Solarwärmeanlagen** zu bejahen, jedoch z.B. die Umlegbarkeit einer Umstellung von einer Öl- auf eine klimaschonende **Holzpellettheizung** zu verneinen ist, weil in letzterem Fall eine Einsparung weder von Endenergie noch von Primärenergie eintritt, sondern „nur“ eine Verminderung von Klimagasen.

Die Berechnungen des Forschungskonsortiums DLR et.al. ergeben interessanterweise, dass sich eine Umstellung von Öl- auf **Holzpellettheizung** aus Vermietersicht wegen der Aussicht auf weiter steigende Ölpreise über die Jahre mit einiger Wahrscheinlichkeit auch ohne Anwendung des § 559 BGB in der Regel amortisieren dürfte³⁴, so dass ein Bedürfnis zur Einbeziehung in die gewinnbringende Umlage nach § 559 BGB nicht besteht. Außerdem ist insofern zu bedenken, dass die Vermieter auch außerhalb der Anwendung von § 559 BGB rechtlich in aller Regel über Spielräume für „normale“ Mieterhöhungen verfügt.

Für die aus technologischer Sicht besonders zukunftssträchtige **Solarwärme** findet § 559 BGB demgegenüber Anwendung. Insofern zeigen die Berechnungen, dass Investitionen in Solarwärmeanlagen aus Vermietersicht außerordentlich lukrativ sein würden, wenn es der Markt hergeben würde, die Mieten tatsächlich in dem gesetzlich möglichen Umfang zu erhöhen. Dass die Vermieterseite diese Möglichkeit bislang kaum wahrgenommen hat, dürfte in Anbetracht der guten Gewinnmöglichkeiten weniger auf ein sog. Vermieter-Mieter-Dilemma zurückzuführen sein als darauf, dass die Marktsituation derart drastische Mietsteigerungen regelmäßig (und in bestimmten Regionen Deutschlands schon gar) nicht zulässt – abgesehen von den allgegenwärtigen Problemen mangelnder Kenntnisse und Informationen.

In dieser Situation kommt der **öffentlichen Förderung** für die Umstellung auf EE-Systeme im Gebäudebestand eine doppelte **Schlüsselrolle** zu: einerseits als Impulsgeber für EE-Investitionen im Gebäudebestand allgemein, andererseits im Speziellen als Mittel zur Abfederung von durch § 559 BGB hervorgerufenen sozialen Härten. Letzteres ergibt sich aus § 559a BGB, der vorschreibt, dass öffentliche Fördergelder von der auf die Mieter umlegbaren Investitionssumme abzuziehen sind.

Die nachfolgende Tabelle macht die beschriebenen Kostenfolgen eindrücklich sichtbar. Sie stellt **modellhaft** für die Dauer von 20 Jahren dar, welche Auswirkungen eine Solarwärme-Investition für die Mieter- und Vermieterseite auf Basis von §§ 559 und 559a BGB haben. Gegenübergestellt werden dabei zwei Varianten, die beide auf ein Gebäude mit 9 Wohneinheiten bezogen wurden. Variante a) geht dabei von einer öffentlichen Förderung in Höhe von 40 € pro m² Kollektorfläche aus, Variante b) von einer Förderung in Höhe von 210 € pro m² Kollektorfläche.

Es ergibt sich, dass

- die Gesamtkosten der Solaranlage aus **Mietersicht** in Variante a) mit einem niedrigen Fördersatz einem äquivalenten Ölpreis von ca. 145 Ct/Liter entsprechen, in Variante b) bei einer relativ hohen Fördersatz immer noch einem äquivalenten Pries von ca. 105 Cent pro Liter,
- andererseits dass auf der **Vermieterseite** der Gewinn über die Gesamtzeit von 20 Jahren in Variante a) bei 2174 € liegt, in Variante b) noch (immerhin) bei 1.284 €.

Tabelle: Berechnung: Wirtschaftlichkeit von Solaranlagen aus Mieter- und Vermietersicht auf Grundlage von §§ 559 und 559a BGB über 20 Jahre für ein ölbeheiztes Modellgebäude mit 9 Wohneinheiten (Quelle: Nast 2008, unveröff.)

Wirtschaftlichkeit von Solaranlagen-Investitionen aus Mieter- und Vermietersicht	Variante a) MAP-Förderung 40 €/m²	Variante b) MAP-Förderung 210 €/m²
I. Mietersicht		
Jährliche Umlage (Mieterhöhung)	1.195 €/a	821 €/a
Wartung ³⁵	117 €/a	117 €/a
Betriebsstrom	27 €/a	27 €/a
Summe der Jahreskosten	1.222 €/a	848 €/a
Äquivalenter Ölpreis³⁶	145,4 ct/l	104,8 ct/l
II. Vermietersicht		
Barwert der Umlagen ³⁷	+13.702 €	+9.412 €
MAP-Förderung	+800 €	+4.200 €
Investitionskosten	-11.660 €	-11.660 €
Barwert für Reparatur	-668 €	-668 €
Summe (Barwert des Gewinns)	+2.174 €	+1.284 €

Daraus kann geschlossen werden, dass die technologisch besonders interessante Option der Solaranlagen in größeren Wohnobjekten des Gebäudebestands ohne eine erhebliche zusätzliche öffentliche Förderung zu einer sehr deutlichen Warmmietensteigerung führen würde. Durch die öffentliche Förderung kann der mietsteigernde Effekt abgemildert, aber nicht vollständig beseitigt werden. Ohne eine deutliche öffentliche Förderung dürfte aber auch kaum ein Vermieter Interesse an solche einer Lösung haben, weil diese ihm zwar eine nicht unerhebliche Gewinnmöglichkeit eröffnet, aber nur im Konflikt mit den Mietern (und dem Markt) durchsetzbar sein dürfte.

³⁴ Nast. et. al., Ergänzende Untersuchungen, noch unveröffentlicht.

³⁵ Die Wartungskosten wurden entsprechend den Vorgaben der Betriebskostenverordnung den Mietern zugeordnet, während Reparaturkosten von der Vermieterseite zu tragen sind.

³⁶ Heizölpreis, welcher für die Mieter zu gleichen Kosten wie die Solaranlage führt.

Dieser negative Effekt – der vielleicht mit „**Gewinnumlage-Dilemma**“ betitelt werden könnte – hat übrigens an anderer Stelle für den Klimaschutz eine noch größere Bedeutung: nämlich bei den Investitionen in die **Wärmedämmung** von bestehenden Gebäuden. Dort existiert das Dilemma in gleicher Weise – und es ist vermutlich der wesentliche Grund, weshalb Wärmedämmungsinvestitionen im Gebäudebestand bei Mehrfamilienhäusern noch immer so selten sind.

Vor diesem Hintergrund besteht Anlass dazu, in **weitergehende Überlegungen** über eine grundlegende **Reform der mietrechtlichen Bestimmungen** zum Umgang mit Investitionen in die Wärmedämmung und in erneuerbare Energien einzutreten.

Für den speziellen **Kontext des vorliegenden Gesetzentwurfs** ist zu schließen, dass die öffentliche Förderung für EE-Maßnahmen im Bestand an Mietwohngebäuden unverzichtbar ist, wenn das Spektrum der hier eingesetzten technologischen Alternativen nicht wesentlich eingeschränkt werden soll (mit anderen Worten: wenn nicht insbesondere die Solartechnologie im Mietgebäudebestand chancenlos bleiben soll). Deshalb ist dringend davon abzuraten, die öffentliche Förderung des Bundes – wie in § 15 des Gesetzentwurfs vorgesehen – unterschiedslos für alle Maßnahmen auszuschließen, die auf einer gesetzlichen Verpflichtung beruhen. Zumindest für den Anwendungsbereich von Länderregelungen, in denen die Pflichten auf den Wohngebäudebestand ausgedehnt werden, sollte auf den Förderausschluss verzichtet werden (siehe dazu auch unten, 2.4.1).

1.6.3 Umgang mit den Pflichten im Bereich des Wohnungseigentumsrechts

Auch für das Wohneigentum gilt, dass der Gesetzentwurf keine unmittelbaren Konsequenzen mit sich bringt, solange sich die Verpflichtungen nur auf den Neubaubereich beziehen. Soweit sich auf Grund von Landesrecht jedoch Weiterungen auch für den Gebäudebestand ergeben, stellt sich ebenso wie im Mietrecht die Frage, wie die Verpflichtungen des Gesetzes wohnungseigentumsrechtlich umgesetzt werden können.

Im **Wohnungseigentumsgesetz (WEG)** ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen bauliche Änderungen an Gebäuden und Änderungen der gemeinsamen Versorgung innerhalb der Gemeinschaft der Wohnungseigentümer durchsetzbar sind. Bis 2007 war dafür das Einverständnis aller einzelnen (Mit-) Eigentümer erforderlich. Seit 2007 bestimmt § 22 Abs. 2 WEG, dass hierfür (nur) noch eine 3/4-Mehrheit aller Eigentümer notwendig ist, *wenn* es sich bei der Maßnahme um eine „Modernisierung im Sinne von § 559 Abs. 1 BGB“ handelt. Darauf, ob insoweit eine gesetzliche Verpflichtung besteht, stellt die Vorschrift nicht ab.

§ 22 Abs. 2 WEG kann für die Durchsetzung gesetzlicher Verpflichtungen zum Einsatz von erneuerbaren Energien im Gebäudebestand ein erhebliches **Hemmnis** darstellen. Die Bestimmung „importiert“ nicht nur die oben beschriebene Rechtsunsicherheit der §§ 554 und 559 BGB hinsichtlich der Anwendbarkeit des Primärenergiekriteriums in das WEG, sondern behandelt die individuellen Interessen einer Minderheit der Wohnungseigentümer noch immer als höherwertig gegenüber den Interessen der Allgemeinheit und der (unter 3/4 liegenden) Mehrheit der Eigentümer an einer nachhaltigen Energieversorgung. Das gilt für EE-

³⁷ Beachte: Der Barwert wird erheblich beeinflusst (gemindert) durch die jährliche Abdiskontierung in Höhe von 6 %.

Maßnahmen ebenso wie für die Umstellung auf eine Wärmenetzversorgung und (insbesondere) den Wärmeschutz. Sie hebt das Erfordernis der 3/4-Mehrheit nicht einmal im Falle zwingender gesetzlicher Verpflichtungen ausdrücklich auf.

Es ist daher dringend zu **empfehlen**, § 22 WEG einer nochmaligen Änderung zu unterziehen:

- Erstens sollte generell festgelegt werden, dass für Maßnahmen, mit denen eine nicht nur unerhebliche Verbesserung der Wärmedämmung verbunden ist oder die dem Einsatz von erneuerbaren Energien dienen, eine **hälfthige Zustimmung** aller Wohneigentümer ausreicht,
- zweitens sollte geregelt werden, dass bei Maßnahmen, die zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen ergriffen werden, das **Verlangen eines geringeren Quorums** (evtl. schon einer einzelnen Person) ausreicht, wenn nicht eine (einfache) Mehrheit der Wohneigentümer eine andere Art der Pflichterfüllung beschließt.

1.6.4 Empfehlungen

In Anbetracht der Ausführungen in 1.6.1 und 1.6.3 werden folgende Änderungen des Gesetzesentwurfs empfohlen (neue Einfügungen sind kursiv gedruckt, Streichungen durchgestrichen):

1. Änderung des § 554 BGB

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„Der Mieter hat Maßnahmen zu dulden, die zur Erhaltung der Mietsache erforderlich sind *oder zu denen der Vermieter gesetzlich verpflichtet ist.*“

b) Absatz 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Maßnahmen zur Verbesserung der Mietsache, zur Einsparung von ~~Energie und Wasser~~ *sowie von Verbrauchs- oder Primärenergie, zur Nutzung von erneuerbaren Energien* oder zur Schaffung neuen Wohnraums hat der Mieter zu dulden.“

2. Änderung des § 22 WEG

In § 22 WEG wird nach Absatz 2 folgender Absatz 2a eingefügt:

„Maßnahmen gemäß Absatz 1 Satz 1, die nicht nur unerheblich zur Einsparung von Verbrauchs- oder Primärenergie oder zur Nutzung von erneuerbaren Energien dienen, die Eigenart der Wohnanlage nicht ändern und keinen Wohnungseigentümer gegenüber anderen unbillig beeinträchtigen, können abweichend von Absatz 1 und 2 durch die Zustimmung von mehr als der Hälfte aller stimmberechtigten Wohnungseigentümer und mindestens eines Drittels aller Mieteigentumsanteile beschlossen werden. Soweit die Maßnahme der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung dient, gilt abweichend von Satz 1, dass

- a) eine Zustimmung der Wohnungseigentümer nicht erforderlich ist, wenn die Maßnahme ihrer Art und Ausführung nach genau bestimmt ist,*
- b) im Übrigen das Verlangen eines einzelnen stimmberechtigten Wohnungseigentümers ausreicht, wenn nicht eine größere Anzahl der stimmberechtigten Wohnungseigentümer eine andere Art oder Ausführung der Pflichterfüllung beschließt; die Stimmen anderer Wohnungseigentümer bleiben hierbei außer Betracht.“*

1.7 Wirtschaftliche Vertretbarkeit

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Vertretbarkeit (rechtlich: der Verhältnismäßigkeit) des gesetzlichen Gesamtkonzepts können **keine ernstlichen Zweifel** bestehen. Die Ausführungen der Entwurfsbegründung³⁸ hierzu sind nachvollziehbar und überzeugend.

Es gibt zahlreiche Beispiele aus dem rechtlichen Alltag, in denen den Bürgern vergleichbare oder größere wirtschaftliche Belastungen aus weit weniger bedeutsamen öffentlichen Interessen als dem Klimaschutz auferlegt werden. Erinnerung sei nur an die durch die Gerichtsbarkeit bis hin zum Bundesverfassungsgericht als problemlos akzeptierte landesrechtliche Verpflichtung von Bauherrn zur Schaffung von ausreichenden Kfz-Einstellplätzen auf ihren Grundstücken (sog. Stellplatzpflicht) – die selbst dann besteht, wenn die Eigentümer selbst überhaupt keinen Nutzen davon haben, weil sie gar keine Autos haben, und für die bei Nichterfüllung eine beträchtliche Ablösezahlung zu entrichten ist.³⁹

Die wirtschaftlichen Belastungen der betroffenen Bürger können im Einzelfall allerdings durchaus als hoch empfunden werden, weil die notwendigen Investitionen auf einen Schlag bezahlt werden müssen. Speziell im Neubaubereich erwächst daraus aber kein bedeutendes Zumutbarkeitsproblem, da dies auch im Übrigen für die Investition gilt, so dass die erforderlichen Gelder im Darlehenswege beschafft werden können und sich im Verhältnis zur Gesamtinvestitionssumme nur relativ geringe Zusatzbeträge ergeben.

Im Übrigen ist zu betonen, dass das Gesetz in der Regel mehrere mögliche Verhaltensalternativen eröffnet, so dass die „mildeste“ Variante gewählt werden kann. Sofern es in Einzelfällen dennoch zu Härten kommen sollte, hält das Gesetz außerdem die Möglichkeit der Befreiung im Einzelfall vor (§ 9 Nr. 2 GE).

Grundlegend anders stellt sich die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit dar, wenn die Verpflichtungen (wie nach § 3 Abs. 2 möglich) von den Ländern auf den **Gebäudebestand** ausgedehnt werden. Vom Ansatz her ist auch eine derartige Ausdehnung grundsätzlich verhältnismäßig ausgestaltbar, sofern in quantitativer Hinsicht berücksichtigt wird, dass Bestandsgebäude in der Regel schlechter wärmedämmend sind und die geforderten Anteilsquoten für die erneuerbaren Energien deshalb geringer angesetzt werden müssen.

Dennoch können sich bei Anwendung entsprechender Verpflichtungen auf den Gebäudebestand erheblich **mehr Problemfälle** im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit ergeben. Bei Anwendung auf Bestandsgebäude stellt sich die EE-Investition nämlich nicht als Bestandteil einer ohnehin anstehenden größeren Investition dar, für die ohnehin ein Kredit aufgenommen werden muss, wenn keine Vollfinanzierung aus Eigenkapital möglich ist. Es kann deshalb hier leichter zu **Härtefällen** führen, wenn/weil einzelne betroffene Bürger das notwendige Geld für die Investition nicht aufbringen können und auch keine Möglichkeit der Darlehensaufnahme haben.

Für derartige Sonderfälle wird bei einer Anwendung der EE-Pflichten auf den Gebäudebestand in nicht unwesentlichem Umfang damit zu rechnen sein, dass eine **behördliche Be-**

³⁸ Siehe BT-Drs. 16/8149, Begründung AT, dort unter V. 3. und 4.

³⁹ Grundlegend BVerwG, Beschl. v. 28. Juli 1992, NVwZ 1993, S. 169 f. m.w.N.

freierung ausgesprochen werden muss, um eine außergewöhnliche Härte zu vermeiden. Solcherart Härtefälle können grundsätzlich durch eine darauf zugeschnittene öffentliche Förderung abgemildert werden. Das ist jedoch nicht möglich, wenn § 15 des Gesetzentwurfs die ergänzende **öffentliche Förderung** auch für landesrechtliche Verpflichtungen für den Gebäudebestand ausschließt (siehe dazu kritisch auch unten, Kap. 2.4.1), wobei sich hier zusätzlich die Frage stellt, ob auch die Darlehensförderung durch die durch den Bundeshaushalt mitfinanzierte KfW von dem Ausschluss des § 15 mit erfasst sein soll (siehe dazu Kap. 2.4.2).

Selbst wenn man allerdings annimmt, dass eine öffentliche Förderung nicht ausgeschlossen ist, wird eine erhebliche Anzahl von Problemfällen bestehen bleiben, für die unter Umständen nur eine Befreiung von der gesetzlichen Verpflichtung in Betracht kommt: nämlich für diejenigen, für die einerseits der Zuschussbetrag der Bundesförderung nicht ausreicht und die andererseits zugleich **weder einen Bank- noch einen KfW-Kredit** bekommen, weil sie (da im Rentenalter und ohne nennenswertes Einkommen) von den Banken nicht (zu annehmbaren Konditionen) als **kreditwürdig** eingestuft werden. Für diese (keineswegs kleine) Gruppe von Hauseigentümern ist auch der Weg zu den günstigen KfW-Krediten versperrt, weil KfW-Kredite über die Hausbanken beantragt werden müssen – und wo die Hausbank die Kreditwürdigkeit verneint, gibt es auch keinen KfW-Kredit.

Es ist daher dringend zu **empfehlen**, außerhalb des Kontextes des EEWärmeG zu prüfen, ob an der im KfW-Gesetz festgeschriebenen Praxis, Kredite ausschließlich über die Hausbanken zu vergeben („**Hausbank-Prinzip**“), für die nicht unwichtige Hauseigentümergegruppe der Personen im Rentenalter nicht eine Ausnahme gemacht werden sollte.

2 Weitere Komplexe / Einzelfragen

2.1 Bestand/Neubau

Auf die von den Fraktionen zum Komplex Neubau/Bestand aufgeworfenen Fragen wird weitgehend innerhalb der Ausführungen zu anderen Fragestellungen eingegangen.

In Kapitel 1.1 ist bereits herausgearbeitet worden, dass sich das 14%-Ausbauziel mit dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Pflichtensystem für den Einsatz erneuerbarer Energien allein im Neubaubereich nicht erreichen lassen. Das gesetzliche Ziel kann vielmehr nur erreicht werden, wenn in dem quantitativ sehr viel bedeutsameren Bereich des Gebäudebestands die im Gesetz ebenfalls vorgesehene öffentliche Förderung optimale Wirkungen entfaltet (siehe dazu einerseits bereits unter 1.1, andererseits in Kap. 2.4). Darüber hinaus kann auch der in § 3 Abs. 2 des GE platzierten Öffnungsklausel für weitergehende Regelungen der Länder eine gewisse Funktion zukommen (siehe dazu oben, Kap. 1.3). Bedenklich erscheint insofern allerdings, dass § 15 des GE einen Ausschluss von der öffentlichen Förderung nicht nur für Fälle der Pflichterfüllung nach dem EEWärmeG, sondern auch für Fälle der Pflichterfüllung im Bestandsbereich auf Grund Landesrechts vorsieht (siehe im Einzelnen unten, Kap. 2.4.1).

Zur Erreichung der gesetzlichen Ziele wäre es daher aus fachlicher Sicht vorteilhaft, wenn das Bundesgesetz selbst seinen Anwendungsbereich generell auch auf den Bestandsbereich erstrecken würde. Eine Erweiterung der gesetzlichen Pflichten auf den Bestandsbereich würde den Gesetzgeber allerdings regelungstechnisch vor gewisse Herausforderungen stellen, weil eine Reihe von spezifischen Vorüberlegungen nötig würde:

- Grundlegend wäre die Klärung der Frage, wodurch die Pflicht im Bestandsbereich **ausgelöst** werden soll. Regelungstechnisch bietet sich als Anlass entweder der **Austausch** einer vorhandenen Heizung oder das **Alter der Heizung** (ggf. auch kombiniert mit dem Austausch) an. Weniger geeignet erscheint aus regelungstechnischem Blickwinkel demgegenüber die Anknüpfung an die **Gebäudesanierung**, da insofern relativ große Unsicherheiten bestünden, durch welche Sanierungsaktivitäten die Pflicht dann genau ausgelöst werden soll. Daraus resultierte die Gefahr eines nicht adäquat kontrollierbaren Graubereichs, in dem sich Bauherren ihren Pflichten (ebenso wie zugleich denjenigen nach der EnEV) entziehen. Nahe liegend ist die Anknüpfung allerdings, wenn daran festgehalten werden soll, den Adressaten auch die Alternative einer besonders anspruchsvollen Wärmedämmung zu bieten, weil sich regelmäßig nur unter dieser Voraussetzung auch die praktische Möglichkeit zur Wahrnehmung dieser Alternative ergibt.
- Hinsichtlich des **Umfangs** der Pflichten müssten ggf. **Differenzierungen** vorgenommen werden, weil Bestandsgebäude einen sehr unterschiedlichen Wärmebedarf aufweisen. Eine 1:1-Übertragung würde folglich zu deutlich größeren wirtschaftlichen Belastungen der Verpflichteten führen. Die im GE zum EEWärmeG vorgesehenen recht groben quantitativen Zuordnungen bieten dafür eine recht gut handhabbare Grundlage (einerseits ein klarer – ggf. zu modifizierender – Quadratmeterwert bei Solarwärme, andererseits ein auch bei Bestandsgebäuden gut vertretbarer Wert in Höhe der Hälfte des Wärmeenergiebedarfs bei den übrigen technischen Varianten). Da es bei Bestandsgebäuden allerdings deutlich aufwändiger ist, den Wärmeenergiebedarf zu ermitteln, ergäben sich hier gewisse **Ermittlungs- bzw. Berechnungsprobleme**.

Um die Steuerungs- und Anreizwirkungen des Gesetzes zu verstärken, wäre es sinnvoll, schon jetzt vorzusehen, dass die gesetzlichen Pflichten mit einem **zeitlich gestaffelten Programm** schrittweise auf Bestandsgebäude (ggf. auch unter Differenzierung nach Gebäudearten) ausgedehnt werden. Ein solches Programm könnte, wenn es im Gesetz selbst bereits frühzeitig niedergelegt wird, im Vorfeld der jeweiligen Zeitstufen relativ große Anreize zur Wahrnehmung von öffentlichen Förderprogrammen mit sich bringen, weil (bzw. sofern) die Förderungsmöglichkeit dann mit Eintritt der gesetzlichen Pflicht entfallen würde.

2.2 Komplex Technik (Pflichterfüllungsvarianten)

Die detaillierten Einzelfragen der Fraktionen zum Komplex Technik sind zum Teil bereits Gegenstand der Antworten in Abschnitt 1 gewesen (siehe dort insbesondere Kap. 1.2). Im Folgenden werden die betreffenden Ausführungen weiter vertieft, insbesondere im Hinblick auf die technischen Anforderungen.

2.2.1 Solarthermie

Für die Solarthermie liegt dem Gesetzentwurf die Annahme zugrunde, dass mit einer pauschalierten Forderung von 0,04 Quadratmetern Kollektorfläche pro Quadratmeter Nutzfläche ein Anteil von ca. 15 % des Wärmebedarfs durch Solarenergie gedeckt werden kann.

Die Größenordnung dieser Annahme erscheint vom Ansatz her für den Durchschnitt der Gebäude plausibel. Im Einzelfall kann der Wert des solaren Deckungsgrades aber sicherlich deutlich höher oder niedriger liegen, da die verschiedenen Gebäude ihrer Art und Nutzung nach sehr unterschiedliche Voraussetzungen mitbringen. Um die Frage nach dem Deckungsgrad genauer beantworten zu können, bedarf es vertiefter Untersuchungen. Das BMU hat entsprechende Analysen in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse jedoch lt. Auskunft des BMU noch nicht vorliegen.

2.2.2 Biomasse

(1) Fachliche Würdigung

Zur Verwirklichung der Klimaschutzstrategie der Bundesregierung müssen zwei Ansatzpunkte Hand in Hand gehen: eine signifikante Erhöhung der Energieproduktivität und ein dynamischer Ausbau der erneuerbaren Energien. Da sich die technisch verfügbaren Potenziale hierfür nur allmählich in ansteigendem Umfang zu vertretbaren wirtschaftlichen Bedingungen erschließen lassen, ist es von zentraler Bedeutung, die vorhandenen Ressourcen möglichst so zu nutzen, dass ein **größtmöglicher klimapolitischer Nutzen** entstehen kann.

Diese Maxime gilt insbesondere für die Nutzung von Biomasse, die sich grundsätzlich für vielfältige Anwendungszwecke eignet, aber nicht in allen Bereichen und nur unter bestimmten Voraussetzungen wesentliche Beiträge zur Minderung von Treibhausgasen leisten kann.

Die nachfolgende Grafik des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) verdeutlicht diesen Bedeutungszusammenhang, auch wenn sie nicht den hier konkret betrachteten Bereich der Wärmenutzung in den Blick nimmt, sondern eine Aussage darüber trifft, welche Mengen an Primärenergie abgedeckt werden kann, wenn die gleiche Menge an landwirtschaftlicher Nutzfläche zur Produktion von flüssigen Brennstoffen (Kraftstoff) oder von Festbrennstoffen eingesetzt wird:

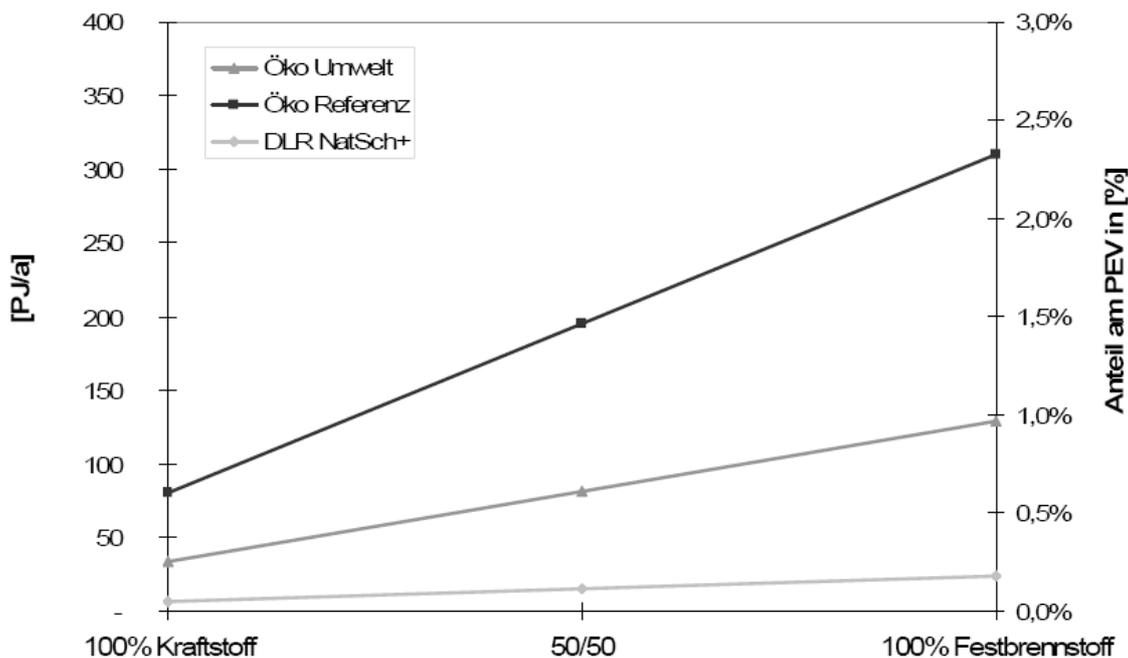


Abbildung 2.1: Endenergiepotenziale nachwachsender Rohstoffe im Jahr 2010 in Abhängigkeit von dem gewählten Nutzungspfad im Szenarienvergleich (Quelle: SRU 2007)

Die ungesteuerte Öffnung bzw. Förderung sämtlicher möglicher Nutzungswege für Biomasse führt in eine unproduktive Situation von **Nutzungskonkurrenzen** hinein, so dass es angesichts der begrenzten Rohstoffmengen und der ausgelösten Preissteigerungen (mit entsprechenden Auswirkungen auch für den Nahrungssektor) nicht möglich ist, die Biomasse gezielt in diejenigen Bereiche zu lenken, in denen der größte (klimapolitische) Nutzen entsteht. Diese Situation lässt sich auch nicht mit dem Wettbewerbsgedanken rechtfertigen, denn die betreffenden Nutzungstechnologien konkurrieren nicht am selben Markt miteinander, sondern es treten die unterschiedlichen Märkte (Treibstoffmarkt, Wärmemarkt, Strommarkt und Nahrungsmittelmarkt) zueinander in Konkurrenz. Vor diesem Hintergrund mahnt der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) zu Recht die Herausbildung einer überlegten Strategie der Biomassenutzung an.⁴⁰

Zahlreiche Studien befassen sich mit den spezifischen **Treibhausgasemissionen** verschiedener biogener Einsatzstoffe und Nutzungspfade.⁴¹ Obgleich die Studien zum Teil große Schwankungsbreiten in den Einzelerkenntnissen aufweisen, lassen sich doch einige übereinstimmende Grundaussagen ableiten:

- Ob und inwieweit Biomasse einen mehr oder weniger großen Beitrag zur Verbesserung der Treibhausgasbilanz leistet, hängt wesentlich davon ab, welche Energieträger in dem jeweiligen Sektor substituiert werden. Der größte Effekt wird folglich dort er-

⁴⁰ SRU: Klimaschutz durch Biomasse (2007), S. 146 ff.

⁴¹ Fritsche et al. 2004, Ramesohl et al. 2006, Concawe 2006, Reinhardt et al. 2006, Pehnt/Vogt 2007.

zielt, wo die besonders klimaschädlichen Brennstoffe Braunkohle und Steinkohle ersetzt werden: in der **Stromproduktion** – möglichst in **Kraft-Wärme-Kopplung**.

- Relativ günstige Effekte können bei Verwendung von Biomasse in Einzelheizsystemen erzielt werden, wenn die Biomasse hierbei als **Festbrennstoff** (insb. **Holz**) eingesetzt wird, weil zur Herstellung und Verarbeitung vergleichsweise geringe Energiemengen benötigt werden und die Umweltbelastungen von Produktion und Verarbeitung relativ gering sind.
- Im Anwendungsbereich von **Biogas** kommt es für die Treibhausgasbilanz wesentlich darauf an, in welchem Umfang in der Prozesskette von der Erzeugung bis zur Nutzung die Treibhausgase **Methan** und **Distickstoffoxid** (Lachgas) freigesetzt werden. Hier weist die Nutzung nachwachsender Rohstoffe gegenüber der Nutzung von Abfällen und Gülle deutliche Nachteile auf, weil es zu einem zusätzlichen Düngereinsatz und der Produktion zusätzlicher Methanmengen kommt, während bei Abfall- und Güllelenutzung Methan zu (weniger problematischem) CO₂ umgewandelt wird. Aus diesem Grund ist es erforderlich, sämtliche Methanquellen in der Prozesskette zu schließen (insbesondere: Gärrestlager abzudecken, Restgase zu nutzen und den sog. Methanschlupf bei Umwandlungs- und Verbrennungsprozessen zu minimieren).
- Bei der Bewertung der Biogasnutzung ist im Übrigen zu beachten, dass anteilig eingesetztes Biogas bei reiner Wärmenutzung **an Stelle von Erdgas** zum Einsatz gebracht wird, also an Stelle eines bereits vergleichsweise weniger klimaschädlichen fossilen Brennstoffs. In dieser Vergleichskonstellation führt die Biogasnutzung nur zu einer positiven Treibhausgasbilanz, wenn gewährleistet ist, dass zur Biogaserzeugung regenerative Prozesswärme eingesetzt wird, die Produktionsanlage dem Stand der Technik entspricht (insbes. gasdichte Gärrestlager mit Restgasnutzung) und die Aufbereitung Mindestanforderungen genügt.⁴² Deutlich größere positive Effekte werden demgegenüber bei einem Einsatz im Stromsektor erzielt. Die Verstromung von Biogas führt selbst dann zu einem höheren THG-Minderungseffekt, wenn die Wärme nur anteilig genutzt wird. Die Gründe dafür liegen in der antizipierten Verdrängung von Strom aus Steinkohle- oder Gaskraftwerken an Stelle der Verdrängung von Erdgas für Zwecke der Wärmenutzung bei Endverbrauchern.
- **Flüssige Biobrennstoffe** (der sog. 1. Generation) haben auf die Anbaufläche bezogen generell den schlechtesten Energieertrag. Dieser liegt rund dreimal niedriger als bei Nutzungslinien, die die Ganzpflanze nutzen (z.B. Kurzumtriebsplantagen). Ihr klimapolitischer Nutzen ist im Verhältnis zu den verursachten Umweltbelastungen (insb. wegen des hohen Energieeinsatzes in der Produktion und wegen der Emission von Lachgas) allenfalls relativ gering, wenn sie nicht besonders effizient eingesetzt werden. Werden sie für Wärmenutzungen in Einzelheizsystemen verwendet, so verdrängen sie Heizöl, während sie bei Einsatz in der Stromerzeugung zu großen Anteilen (noch) klimaschädlichere Kohle substituieren. Im Unterschied zum Einsatz biogener Festbrennstoffe fällt der positive klimapolitische Effekt bei der Substitution von

⁴² Pehnt/Vogt 2007: Biomasse und Effizienz: Vorschläge zur Erhöhung der Energieeffizienz von § 8- und § 7-Anlagen im Erneuerbare-Energien-Gesetz.

Heizöl niedriger aus, weil flüssige Biobrennstoffe mit höherem Energieeinsatz produziert und verarbeitet werden. Nur im Strombereich lässt sich mit flüssigen Biobrennstoffen folglich ein nennenswerter klimapolitischer Nutzen erzielen. Selbst ohne Kraft-Wärme-Kopplung liegt dieser noch höher als bei der Nutzung in Einzelheizsystemen.

- Gravierende Folgeprobleme zieht die wachsende Nachfrage nach nativen Ölen zur Beimischung in fossilen Brennstoffen im Übrigen bekanntermaßen auf **internationaler Ebene** nach sich, und zwar sowohl im Hinblick auf die Nahrungsmittelmärkte als auch (da es an einer effektiven Kontrolle fehlt) hinsichtlich negativer Klimaschutzwirkungen durch die induzierte Rodung von (Ur-) Waldgebieten. Die Erzeugung solcher Bioöle erfolgt meist alles andere als nachhaltig („Palmölproblematik“⁴³). Ein positiver Klimaeffekt solcher Bioöle kann nur bei Einhaltung hoher Umweltstandards erreicht werden. Die Schwierigkeit der Sicherstellung solcher (internationale wirksamen) Standards wird derzeit bei der im Ergebnis noch offenen Diskussion über die Biomassenachhaltigkeitsverordnung deutlich.

Im Übrigen sind bei der Beurteilung die **strukturellen Wirkungen innerhalb des Wärmemarkts** zu bedenken. Aus Gründen des Klimaschutzes ist es mittel- bis langfristig notwendig, im Wärmesektor einen Technologie- und Strukturwechsel einzuleiten, im Rahmen dessen fossile Wärmeerzeugungstechnologien sukzessive verdrängt werden und die Bedeutung der netzgebundenen Nahwärme zunimmt. Eine mit „reinen“ EE-Technologien gleichrangige Anerkennung der anteiligen Beimischung von gasförmiger oder flüssiger Biomasse würde demgegenüber die bestehende Erzeugungsstruktur (vorwiegend Heizkessel, die auf den Betrieb mit fossilen Brennstoffen ausgerichtet sind) zementieren.

Speziell im Hinblick auf den anteiligen Einsatz von Bioöl wären außerdem unerwünschte Rebound-Effekte zu befürchten. Da die Zielerreichung über eine Bioöl-Beimischung bei niedriger Beimischungsverpflichtung vergleichsweise kostengünstig zu realisieren sein dürfte, könnte es entgegen dem derzeitigen Trend – der vom Öl weg zum klimapolitisch höherwertigen Gas führt – zu einem **Anstieg des Anteils an Ölkesseln** kommen. Die Klimaschutzeffekte des Gesetzes würden dadurch konterkariert, weil die spezifischen CO₂-Emissionen von Heizöl sehr deutlich über denen von Erdgas liegen. Gleichzeitig ist aber gerade die sukzessive Verdrängung von Heizöl aus dem Wärmemarkt ein zentrales Element einer wirksamen Klimaschutzstrategie.

(2) Folgerungen für den Gesetzentwurf

Da das Potenzial der Bioenergieträger zwar groß, aber begrenzt ist, der Endenergiebedarf der Anwendungsbereiche Raumwärme und Warmwasser hingegen sehr groß,⁴⁴ sollte es möglichst vermieden werden, gasförmige und flüssige Bioenergieträger durch allzu großzügige Berücksichtigung im EEWärmeG in den Wärmesektor hineinzulenken und damit zugleich für die klimapolitisch zu bevorzugende Verwendung im Bereich der Stromproduktion unattraktiv zu machen.

⁴³ Zur Treibhausgasproblematik von Palmölimporten vgl. WWF (2007): Regenwald für Biodiesel?

⁴⁴ Er lag laut BMWi bei rund 3450 PJ/a im Jahr 2005 (BMWi 2007).

Für den Umgang mit den einzelnen Biomasse-Energieträgern im EEWärmeG können auf dieser Grundlage folgende Schlüsse gezogen werden:

- Die Regelungen zur **festen Biomasse** in § 5 Abs. 2 sowie in der Anlage zum Gesetzentwurf sind grundsätzlich angemessen. Das gilt namentlich auch für die in der Anlage zum Gesetzentwurf geregelten technischen Mindestanforderungen. Diese sind wichtig, auch um anderweitige negative Umwelteinwirkungen (wie insb. die Feinstaubemissionen) zu begrenzen. Hinsichtlich des energetischen Wirkungsgrades sollten sie schrittweise angehoben werden, um eine Fortentwicklung des Standes der Technik anzuregen.
- Das Regelungskonzept von § 5 Abs. 3 Nr. 1 des GE für **Biogas**, nach dem nur eine Nutzung in Kraft-Wärme-Kopplung anerkannt wird, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Die technischen Anforderungen der Anlage zum Gesetz sollten dahin erweitert werden, dass zwingend auch verlangt wird, für die vorgelagerte Vergärungsstufe sicherzustellen, dass die Gärrestlager abgedeckt und das Restgas genutzt wird, um die Methanemissionen zu minimieren.
- Das Konzept von § 5 Abs. 3 Nr. 2 des GE für die Beimischung von **biogenen Ölen** überzeugt demgegenüber nicht. Insofern sollte wie beim Biogas eine Bindung an das Erfordernis der Kraft-Wärme-Kopplung hergestellt werden.

2.2.3 Wärmepumpen

Wärmepumpen zeichnen sich energetisch dadurch aus, dass sie einen erheblichen Eigenbedarf an Energie haben, der zu ihrem Ertrag an Endenergie ins Verhältnis gesetzt werden muss. Soll die durch Wärmepumpen genutzte Erd- bzw. Umweltwärme mehr als nur eine „gefühlte erneuerbare Energie“ sein, so müssen deshalb bestimmte **Mindeststandards an Effizienz** erfüllt sein. Hierbei ist im speziellen für stromgeführte Wärmepumpen zusätzlich zu beachten, dass durch die Umwandlungsverluste bei der Stromerzeugung aus Wärme im Kraftwerke annähernd zwei Drittel der eingesetzten Primärenergie verloren gehen (basierend auf dem gegenwärtigen Strommix).

Aus diesem Grund liegt der Gesetzentwurf richtig, wenn er im Anhang festlegt, dass bestimmte Jahresarbeitszahlen (als Indikator für die Effizienz der Pumpen) eingehalten werden müssen. Die dort genannten Zahlen sind nach vorliegenden Forschungserkenntnissen⁴⁵ insofern grundsätzlich vertretbar, *wenn* sie unter den Bedingungen der **praktischen Anwendung** erreicht werden. Nach aktuellen Feldversuchen⁴⁶ ist jedoch davon auszugehen, dass die von den Herstellern angegebenen Jahresarbeitszahlen in der Praxis in aller Regel deutlich (um etwa 0,5 Punkte) unterschritten werden, weil die realen Einsatzbedingungen ein Erreichen der Sollleistung nicht gestatten. Um diese Diskrepanz auszugleichen, sollten die im Anhang festgelegten **Jahresarbeitszahlen erhöht** werden.

⁴⁵ Zur ökologischen Wirkung von Wärmepumpen BEI, 1998; IER 2001.

⁴⁶ Auer/Lotz (2007): Feldtest Elektro – Wärmepumpen: Nicht jede Wärmepumpe trägt zum Klimaschutz bei; vgl. auch ZSW (1999): Untersuchung von Praxisdaten zum Primärenergiebedarf und den Treibhausgasemissionen von modernen Wärmepumpen; ferner Erb/Hubacher/Ehrbach (Bern/Schweiz 2004): Feldanalyse von Wärmepumpenanlagen (FAWA 1996-2003).

Besonders wichtig ist die Erhöhung der Jahresarbeitszahl für die vergleichsweise ineffiziente Technik der **Luft/Wasser-Wärmepumpen**. Zumindest für diese sollte eine Erhöhung von nicht weniger als 0,5 Prozentpunkten festgelegt werden. Die besonders geringe Effizienz der Luft/Wasser-Wärmepumpensysteme resultiert daraus, dass die Effizienz von Wärmepumpen wesentlich von der Quelltemperatur und der erforderlichen Temperaturspreizung zur Erzielung der gewünschten Nutztemperatur abhängig ist. Deswegen schneidet beispielsweise Außenluft als Wärmequelle schlecht ab (die ist besonders kalt, wenn besonders viel Heizwärme benötigt wird).

Im Gesetzesentwurf wird der Einbau von **Wärmemengenzählern** gefordert, mit welchen die Qualität und Effizienz des fertig installierten Wärmepumpensystems überprüft werden kann. Diese Kontrollmöglichkeit ist gerade bei Wärmepumpen von besonderer Bedeutung. Je höher die Effizienz einer Wärmepumpe ist, desto größer ist deren sog. Jahresarbeitszahl. Bis zu einer Jahresarbeitszahl von 2,7 wird für die Erzeugung des Betriebsstroms sogar mehr Primärenergie benötigt als an Wärme bereitgestellt wird.

Feldtests zeigen, dass **Sole/Wasser-Wärmepumpen** unter günstigen Randbedingungen (Neubau, überwiegend Fußbodenheizung) typischerweise eine Jahresarbeitszahl von 3,5 erreichen. Bei **Luft/Wasser-Wärmepumpen** liegt dieser Wert hingegen bei nur 2,7, also in einem Bereich, wo noch keine Primärenergie eingespart wird. Die Testergebnisse liegen deutlich unter den Werten, die aufgrund der Berechnungen nach anerkannten technischen Regeln, welche auch für die Berechnung der im GE vorgegebenen Grenzwerte maßgebend sind, zu erwarten wären. Wichtige Gründe hierfür sind, dass die Jahresarbeitszahl nicht nur von der Effizienz des Wärmepumpenaggregats abhängt, sondern auch

- von einer ausreichenden Dimensionierung des Erdwärmetauschers (bei Sole/Wasser-Wärmepumpen)
- von der Auslegung der Heizkörper/Heizflächen. Gut gedämmte Gebäude mit Fußbodenheizungen führen zu einer hohen Jahresarbeitszahl,
- vom Nutzerverhalten. Unnötig hoch eingestellte Vorlauftemperaturen oder ein überdurchschnittlich hoher Verbrauch von Warmwasser führen zu einer geringen Jahresarbeitszahl.

Anders als bei Heizkesseln ist bei Wärmepumpen keine regelmäßige Überwachung durch den Schornsteinfeger vorgesehen. Dies dürfte mit dazu beigetragen haben, dass in den erwähnten Feldtests vergleichsweise geringe Jahresarbeitszahlen angetroffen wurden. Solange der Besitzer einer Wärmepumpe keine Möglichkeit hat, die Qualität seiner Anlage zu überprüfen, wird sich daran auch nur wenig ändern. Der im EEWärmeG geforderte Einbau eines Wärmemengenzählers, mit dessen Hilfe die im praktischen Betrieb tatsächlich erreichte Jahresarbeitszahl gemessen werden kann, kann somit entscheidend dazu beitragen, dass Wärmepumpen den von Ihnen erwarteten Beitrag zum Klimaschutz auch ohne merklich Abstriche in der Praxis leisten.

Es wird empfohlen, das Verfahren zur Berechnung der Jahresarbeitszahl gemäß der Anlage „Geothermie und Umweltwärme“ des GE zu präzisieren. Die derzeitige Formulierung schließt sonst nicht aus, dass die Jahresarbeitszahl nach dem Tabellenverfahren der DIN V 4701-10 berechnet wird. Die Effizienz des Wärmepumpenaggregats bleibt in diesem Verfahren unbe-

rücksichtigt. In Gebäuden mit Heizkreistemperaturen im Bereich von 35/28 °C würde dann jede elektrisch angetriebene Wärmepumpe die Vorgaben des GE erfüllen.

Mit dem Blick auf die im IEKP niedergelegten (Gesamt-) Zielsetzungen der Bundesregierung im Energiebereich ist im Übrigen auch Wert darauf zu legen, dass die durch das EEWärmeG gesetzten Anreizwirkungen keine problematischen Nebenwirkungen in anderen Zielbereichen mit sich bringen. Ein zu geringes Anforderungsniveau bei den Wärmepumpen würde den Anreiz der Hersteller zu weiteren energetischen Innovationen mindern und die betreffenden Techniken vergleichsweise attraktiv dastehen lassen. Dadurch könnte eine höhere Stromnachfrage induziert werden, die es wiederum erschweren würde, die für den Strombereich gesetzten Ziele der Minderung des Stromverbrauchs und der Steigerung des EE-Anteils zu erreichen.

2.2.4 Empfehlungen

1. Änderung von § 5

§ 5 Abs. 3 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Die Pflicht nach § 3 Abs. 1 kann bei Gewinnung der Wärme in Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen auch durch die Nutzung von flüssiger oder gasförmiger Biomasse erfüllt werden.“

2. Änderung der Anlage zu § 3 bis 7

Die Anlage zum EEWärmeG wird wie folgt geändert:

a) Unter II. 4. wird nach Satz 2 folgender Satz 3 eingefügt:

„Für die Aufbereitung dürfen ausschließlich Gase verwendet werden, die durch Vergärung in Anlagen erzeugt wurden, in denen die Einrichtungen zur Gärrestlagerung abgedeckt und das Restgas zur Nutzung erfasst wird.“

b) Unter III. 1. a) werden die in aa, bb) und cc) genannten Jahresarbeitszahlen um jeweils 0,5 Prozentpunkte erhöht.

2.3 Komplex Energieeffizienz (Ersatzmaßnahme Wärmedämmung)

2.3.1 Fachliche Würdigung

Die Entwurfsfassung des EEWärmeG sieht in § 7 Nr. 2 vor, dass die Pflicht zum anteiligen Einsatz von erneuerbaren Energien unter anderem dann als erfüllt gilt, wenn besonders anspruchsvolle Maßnahmen der Wärmedämmung umgesetzt werden. Die Anlage zum GE konkretisiert die Pflicht dahin, dass die Wärmedämmungsanforderungen der EnEV (dort §§ 3 und 4 in Verbindung mit den jeweiligen Anlagen) hierfür um mindestens 15 % unterschritten werden müssen. Hinsichtlich der Berechnungsweise werden dabei – getrennt für Wohngebäude und Nichtwohngebäude – die jeweils in der EnEV normierten Berechnungsparameter zugrunde gelegt.

Modellrechnungen des Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung kommen zu dem Ergebnis, dass auf dieser Grundlage damit gerechnet werden kann, dass rund ein Drittel aller Pflichtadressaten im Neubaubereich die Wärmedämmungsalternative wählen werden, da sich diese als die kostengünstige Art darstellt, um den Verpflichtungen aus dem EEWärmeG nachzukommen.⁴⁷ Damit gefährdet das relativ gering angesetzte Niveau der Zusatzanforderungen im Vergleich zu den Standardanforderungen der EnEV bereits rein quantitativ die Erreichung des Ausbauziels eines 14-%-igen EE-Anteils bis 2020.

Nach Untersuchungen des Öko-Instituts im Kontext des laufenden Forschungsvorhabens „Ergänzende Untersuchungen und vertiefende Analysen zu möglichen Ausgestaltungsvarianten eines Wärmegesetzes“ ist die Datenlage für einen aussagekräftigen Kostenvergleich zwischen den Aufwendungen für die Erfüllung der EnEV-Standardanforderungen und der Übererfüllung des Wärmeschutzes zwar relativ dürftig, doch lässt das vorhandene Datenmaterial den eindeutigen Schluss zu, dass die Mehrkosten der EnEV-Übererfüllung bei einem Ansatz von 15 % in der Regel niedriger liegen als eine Pflichterfüllung durch Installation von Sonnenkollektoren in dem für das EEWärmeG vorgesehenen Umfang.⁴⁸

Die Bedeutung dieses Problems würde sich relativieren, wenn auf Grund einer entsprechenden Übererfüllung der EnEV-Anforderungen mit einem größeren oder vergleichbar großen Klimaschutzeffekt zu rechnen wäre. Auch insofern fallen die Wirkungen der Wärmedämmungsvariante aber weniger günstig aus. Legt man insoweit (vereinfachend) einen Modellvergleich der mit beiden Alternativen „EnEV-Übererfüllung zu 15 %“ und „Sonnenkollektor“ erreichbaren Einsparung an Primärenergie bei einem Einfamilienhaus mit einer Fläche von 120 m³ zugrunde, so erreicht man nach den Berechnungen des Öko-Instituts bei der Variante einer „EnEV-Übererfüllung zu 15 %“ über das gesamte Raum-Berechnungsspektrum⁴⁹ der EnEV für Wohngebäude eine Primärenergieeinsparung zwischen 1.400 und 2.550 kWh/Jahr. Dem steht eine durch einen Brauchwasserkollektor zur Warmwasserversorgung erreichbare Primärenergieeinsparung von 2650 kWh/Jahr gegenüber. Erst bei einer EnEV-Übererfüllung zu rund 25 % wäre mit einer vergleichbaren Primärenergieeinsparung zu rechnen.⁵⁰

Dieses Problem wird auch durch die bevorstehende EnEV-Novelle, in deren Zusammenhang eine generelle Niveausteigerung der Wärmedämmungsanforderungen um 30 % angestrebt wird, nicht gelöst. Relativ gesehen wird es so gar noch zu einer gewissen Verschärfung kommen, weil die 15 % an geforderter Überschreitung des EnEV-Anforderungsniveaus dann nicht mehr auf den ursprünglichen Referenzwert von 100 (%), sondern auf einen dann von 100 auf 70 (%) herabgesetzten Referenzwert zu beziehen sind. 15 % von nur noch 70 sind aber deutlich weniger als 15 % von 100.

Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren, dass die Option der EnEV-Übererfüllung mit einem Ansatz von nur 15 % deutlich zu niedrig ausfällt, um die Steuerungsziele des Gesetzes zu unterstützen. Im Gegenteil muss bei einem so niedrigen Übererfüllungsniveau damit ge-

⁴⁷ Ragwitz, in: Nast et. al.: Ergänzende Untersuchungen (noch unveröffentlicht).

⁴⁸ Bürger, in: Nast et. al.: Ergänzende Untersuchungen (noch unveröffentlicht).

⁴⁹ Gemeint sind hiermit die A/V-Werte für das Verhältnis zwischen Raumfläche und Raumvolumen.

⁵⁰ Bürger, in: Nast et. al.: Ergänzende Untersuchungen (noch unveröffentlicht).

rechnet werden, dass die gewünschten Wirkungen des Gesetzes deutlich angeschwächt werden.

Es wird daher empfohlen, den geforderten Prozentwert für die ersatzweise Wärmedämmung deutlich anzuheben (Vorschlag: auf 30 %).

2.3.2 Empfehlung

Die Anlage zum EEWärmeG wird wie folgt geändert:

Unter V. wird die Zahl „15“ vor „Prozent“ durch die Zahl „30“ ersetzt.

2.4 Komplex Förderprogramm

Die in §§ 13 bis 15 des Gesetzentwurfs niedergelegten Bestimmungen zur finanziellen Förderung sind konzeptionell insoweit erörterungsbedürftig, als es um die Frage geht, wie weit der in § 15 geregelte Förderungsausschluss gehen soll (siehe dazu im Einzelnen sogleich, 2.4.1).

Im Anschluss daran ist zu klären, ob sich die Ausschlussklausel des § 15 ausschließlich auf eine unmittelbare Förderung aus dem Bundeshaushalt bezieht oder ob aus ihr auch weitergehende Einschränkungen für anderweitige Förderaktivitäten des Bundes und der Länder gefolgert werden können (siehe dazu 2.4.2)

Im Übrigen sind Fragen hinsichtlich der im Gesetzentwurf enthaltenen Aussagen zum Förder volumen zu klären (siehe dazu 2.4.3).

2.4.1 Förderungsausschluss bei weitergehenden landesrechtlichen Verpflichtungen?

Der Gesetzentwurf sieht in § 15 vor, die Möglichkeit der finanziellen Förderung nach § 14 des Gesetzes grundsätzlich auszuschließen, soweit sie der Erfüllung von gesetzlichen Pflichten nach diesem oder anderen Gesetzes dienen. In dieser Form ist die **Ausschlussklausel zu weitreichend**, da sie ein Hemmnis für das Bestreben darstellen kann, die Nutzung erneuerbarer Energien auch im Gebäudebestand deutlich voran zu bringen.

Der **Bundesrat** fordert in seiner Stellungnahme dieser Kritik entsprechend die Streichung der Formulierung „oder anderweitiger gesetzlicher Verpflichtungen“, damit „Hauseigentümer in solchen Ländern, die eine Verpflichtung nach § 3 Abs. 2 festlegen, nicht einseitig und ungerechtfertigt von der Förderung ausgeschlossen würden“.⁵¹

Der Bundesrat weist auf ein vor allem im Bereich der Wohngebäude ernst zu nehmendes Wirkungsproblem hin: In Ländern, die unter Wahrnehmung der Öffnungsklausel des § 3 Abs. 2 des GE bestimmte Verpflichtungen für den Einsatz von erneuerbaren Energien auch im Gebäudebestand festlegen, könnte insoweit keine Förderung entsprechender baulicher oder technischer Maßnahmen mehr erfolgen.

⁵¹ Siehe BT-Drs. 16/8149, Anlage 3, dort unter Nr. 17.

Eine solche Konsequenz lässt sich zwar an sich mit dem Argument begründen, dass es der Förderung in solchen Fällen nicht bedürfe, weil bereits eine gesetzliche Verpflichtung bestehe. Die weitergehende Wirkung einer derartigen Ausschlussklausel wäre aber, dass die Länder an der Wahrnehmung der Möglichkeiten des § 3 Abs. 2 kein Interesse mehr haben würden, weil sie befürchten müssten, dass die betreffenden Regelungen in der Bevölkerung nicht auf die nötige Akzeptanz stoßen. Die Länder würden vermutlich dadurch reagieren, dass sie von weitergehenden Pflichtbestimmungen Abstand nähmen. Damit **liefere die Öffnungsklausel** des § 3 Abs. 2 faktisch **leer**.

Diese Konsequenz könnte hingenommen werden, wenn die **praktischen Auswirkungen** vernachlässigt werden könnten. Das ist aber jedenfalls im Bereich des Wohnungssektors und hier insbesondere im **Mietwohnungssektor** nicht der Fall, soweit es um die besonders zukunftssträchtigen Techniken für den Einsatz von Solarthermie, fester Biomasse, Geothermie und Umweltwärme geht. Bei einer Umstellung auf derartige technische Systeme liegt der Kostenschwerpunkt auf der Investitionsseite, nicht auf der Seite der Betriebsaufwendungen (insb. für die Brennstoffe). Die Investitionskosten für neue, auf Erneuerbare Energien gestützte Heizanlagen liegen hier ganz erheblich über denen für neue fossil betriebene Anlagen. Hinzu kommen oft weitere Kosten für notwendige bauliche Änderungen am Gebäude. Da Bestandsgebäude zugleich in aller Regel einen deutlich niedrigeren Wärmeschutzstandard aufweisen als Neubauten, bedarf es außerdem des Einsatzes leistungsfähigerer und damit wiederum kostspieligerer Aggregate.

In Anbetracht dessen können gesetzliche Verpflichtungen einerseits für den Neubaubereich (wie sie durch das EEWärmeG aufgestellt werden) und andererseits für den **Bestandsbereich** (wie sie den Ländern ermöglicht werden sollen) weder wirtschaftlich noch rechtlich auf eine Stufe gestellt werden. Im Bereich des Gebäudebestands würde eine im Übrigen gleich gestaltete gesetzliche Verpflichtung in die Grundrechte der Betroffenen sehr viel tiefer eingreifen. Hier keine zusätzliche finanzielle Förderung zuzulassen, bedeutete daher aus rechtlicher Sicht, dass es nicht möglich wäre, den Anforderungen des **Verhältnismäßigkeitsprinzips** durch Gewähr eines **finanziellen Ausgleichs** Genüge zu tun. Folglich müsste die Verpflichtung selbst entsprechend zurückhaltender ausgestaltet werden. Das wäre aber nicht im Sinne des Zwecks von § 3 Abs. 2 dieses Gesetzes, der den Ländern durchaus bewusst Spielräume für eine noch ambitioniertere Politik zur weiteren Verbreitung der erneuerbaren Energien im Wärmesektor bieten soll (im Sinne eines Wettbewerbs um die erneuerbaren Energien).

Von besonderer Bedeutung ist die Möglichkeit ergänzender finanzieller Förderung im Bestandsbereich des Mietwohnungssektors. Hier stellt sie sich als **unverzichtbar** dar, um **soziale Härten** zu vermeiden. Denn nach **§ 559 BGB** können die Vermieter die Kosten für Modernisierungsinvestitionen (zu denen auch Investitionen in EE-Anlagen zählen können) jährlich zu 11 % auf die Miete umlegen. Dies führt dazu, dass die Mieter Steigerungen der Kaltmiete hinnehmen müssen, denen in der Regel deutlich niedrigere Einsparungen an Brennstoffkosten gegenüberstehen, weil nicht nur die Investitionskosten als solche abzutragen sind, sondern darüber hinaus noch einen Gewinn der Vermieterseite abzudecken ist. Dieses Problem kann auf Grundlage des gegenwärtigen Mietrechts nur gelöst werden, indem eine **staatliche Förderung** gezahlt wird, die bei der Umlegung der Investitionskosten **angerechnet** wird (vgl. § 559a BGB). Ein Verzicht auf flankierende staatliche Fördermaßnahmen würde im Mietwohnungs-Bestandsbereich daher wesentliche Auswirkungen auf die Miethöhe haben.

Aus diesen Gründen sollte vorgesehen werden, auch Maßnahmen in überwiegend dem Wohnen dienenden Bestandsgebäuden von dem Förderungs Ausschluss auszunehmen, wenn durch Verwendung **anspruchsvoller Techniken** sichergestellt wird, dass mindestens die Anforderungen aus § 5 Abs. 1 Satz 1 oder § 5 Abs. 2 erfüllt werden. Das bedeutet, dass es sich um Maßnahmen des Einsatzes von Solarthermie, fester Biomasse, Geothermie oder Umweltwärme handeln muss und hierbei anspruchsvolle Techniken verwendet werden. Als anspruchsvoll sind dabei Techniken zu verstehen, die hinsichtlich Kriterien der Energieeffizienz und der Umweltfreundlichkeit innerhalb des jeweiligen Marktes gute Werte aufweisen. Nähere Festlegungen dazu sollen in Verwaltungsvorschriften getroffen werden (z.B. in Gestalt bestimmter Mindestwirkungsgrade oder bestimmter Schadstoffgrenzwerte).

Ein solches Konzept ist auch **finanzverfassungsrechtlich** und **haushaltsrechtlich** tragfähig. Es ist zwar relativ selten, dass staatliche Subventionen dort in Anspruch genommen werden können, wo eine gesetzliche Regelung zu einer Maßnahme verpflichtet. Speziell mit der Funktion, **Grundrechtseingriffe** im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes **abzumildern** oder soziale Härten zu vermeiden – beides ist hier gegeben –, existieren solche aber durchaus. Ein ähnlich gelagertes Beispiel bilden die Bestimmungen von §§ 7i und 10f Einkommensteuergesetz, nach denen Maßnahmen, die dem Erhalt von Baudenkmalen dienen – und damit auf einer gesetzlichen Verpflichtung beruhen – von der Einkommensteuer abgesetzt werden können.

Nicht einbezogen werden müssten in eine solche Regelung Bestandsgebäude außerhalb des Wohnsektors. Hier bedarf es zusätzlicher Förderungen in der Regel nicht, weil den Eigentümern die Aufnahme von Bankkrediten zugemutet werden kann, mit denen die Hürde der hohen Investitionskosten ohne staatliche Hilfe genommen werden kann.

2.4.2 Verhältnis zu anderen Förderaktivitäten (z.B. der KfW)

Klärungsbedürftig ist außerdem, ob §§ 13 bis 15 des Gesetzentwurfs die Förderaktivitäten von Bund und Ländern umfassend regelt oder ob sich die Regelungen ausschließlich auf die unmittelbare Förderung aus dem Bundeshaushalt bezieht:

- Hinsichtlich ergänzender **Förderaktivitäten der Länder** spricht der Wortlaut der Vorschriften dafür, eine Länderförderung auch außerhalb der Bundesregelungen zuzulassen. Denn § 13 spricht von einer Förderung „durch den Bund“, und die Bestimmungen der §§ 14 und 15 beziehen sich auf diese Vorschrift. In Anbetracht des § 3 Abs. 2, der den Länder nur sehr enge Spielräume zur Schaffung eigenständiger Regelungen zur Nutzung erneuerbarer Energien für Wärmezwecke belässt (siehe dazu kritisch oben, 1.3) erscheint die gegenteilige Auffassung aber zumindest vertretbar, zumal in der Gesetzesbegründung betont wird, das Gesetz solle die Materie im Übrigen abschließend regeln⁵²,
- Bedeutsamer ist dies auch für das Verhältnis zu den **Darlehensaktivitäten der KfW**, die umfangreiche Programme der Förderung von Maßnahmen zur CO₂-Minderung im

⁵² Vgl. BT-Drs. 16/8149, dort einerseits in Begründung AT, II., andererseits in der Einzelbegründung zu § 3 Abs. 2 GE.

Bereich der Gebäude vorhält. Die KfW steht im gemeinsamen Eigentum von Bund und Ländern. Die KfW agiert als Bank zwar rechtlich selbständig. Ihre Aktivitäten sind nicht Teil des Bundeshaushalts. Speziell für ihre Förderprogramme zur Minderung der CO₂-Emissionen im Gebäudebereich erhält sie jedoch einen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt. Von daher ist nach dem Wortlaut des § 13 nicht eindeutig, ob die betreffenden Aktivitäten der KfW mit erfasst werden sollen. Nach dem Willen des Gesetzgebers ist das zweifellos nicht der Fall, da es hier ja um die Schaffung zusätzlicher Fördermittel gehen soll. Die Formulierungen der §§ 13 bis 15 geben dies jedoch nicht klar genug zu erkennen.

Von daher ist zu empfehlen, für beide Fallgestaltungen entsprechende Klarstellungen in das Gesetz aufzunehmen (siehe den Formulierungsvorschlag unter 2.4.4).

2.4.3 Fördervolumen

(1) Erforderliches Fördervolumen

Im Rahmen des laufenden Forschungsvorhabens „Ergänzende Untersuchungen und vertiefende Analysen zu möglichen Ausgestaltungsvarianten eines Wärmegesetzes“ wurden durch das Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI) auf Basis des Simulationsmodells INVERT⁵³ **Simulationsrechnungen** zu der Frage durchgeführt, wie sich die Fördervolumina in dem gesetzesbegleitenden Förderprogramm entwickeln müssen, um das 14%-Ziel des Gesetzes erreichen zu können.

Das Modell INVERT ist ein disaggregiertes bottom-up Modell, welches Nutzerentscheidungen im Bereich Raumwärme dynamisch simuliert. Insbesondere wird die Wirkung von Förderinstrumenten für den Bereich erneuerbare Wärme sowie Gebäudeeffizienz detailliert abgebildet. Hierbei wurde die Gebäudestruktur Deutschlands auf Basis der Mikrozensus-Daten des Statistischen Bundesamtes in INVERT implementiert, wobei sowohl nach der Alterstruktur und Größe der Gebäude als auch nach Energieträgern und Heizungsarten differenziert wird. Bezüglich der Gebäudeklassifizierung wurde auf Daten des Instituts für Wohnen und Umwelt IWU⁵⁴ aufgebaut.

In der Simulation wurden sämtliche Optionen der Pflichterfüllung nach dem GE zum EEWärmeG technologiespezifisch differenziert daraufhin betrachtet, welche Entwicklungspotenziale einerseits durch die gesetzlichen Verpflichtungen ausgeschöpft werden können und andererseits durch zusätzliche Fördermaßnahmen abgedeckt werden müssen, um die gesetzlichen Ziele zu erreichen.

Wesentliche Parameter des betrachteten Modells waren:

- der Anteil erneuerbarer Wärme pro Verpflichtetem im Neubaubereich - wurde entsprechend der Bestimmungen in § 5 des GE zum EEWärmeG implementiert,

⁵³ Das Simulationsmodell INVERT wurde im Auftrag der Europäischen Kommission entwickelt, um den Einfluss verschiedener Förderstrategien auf die Energieeffizienz sowie den Einsatz erneuerbarer Energieträger im Gebäudesektor zu untersuchen. Zusätzliche Informationen hierzu finden sich unter www.invert.at.

⁵⁴ <http://www.iwu.de/deutsch/arbeitshilfen.htm>

- die Pflicht gilt ab dem 1.1.2009,
- die möglichen Ersatzmaßnahmen (Wärmedämmung) wurde hier auf Basis einer Ersatzabgabe in Höhe von 25,- €/MWh bezogen auf den Energieverbrauch des Gebäudes abstrahiert. Dies entspricht den durch die Ersatzmaßnahme induzierten Mehrkosten.

Die noch unveröffentlichten **Ergebnisse** der Simulation (die folgende Abbildung 2.2) zeigen auf, dass die Investitionszuschüsse zunächst in der Höhe von 300 Mio. € im Jahr 2008 ansetzen, um dann kontinuierlich bis 2013 auf rund 500 Mio. €/a ansteigen. Um die technologie-spezifischen Ziele des Mengengerüsts erreichen zu können, müssten die Investitionszuschüsse im nachfolgenden Zeitraum allerdings weiter auf etwa 700 Mio. € im Jahr 2018 ansteigen. Eine Begrenzung des Anstiegs auf die im Gesetzentwurf genannten 500 Mio. € / a ließe sich nur erreichen, wenn ein stärkerer Fokus auf kostengünstigere Technologien im Gesamtportfolio gesetzt würde (beispielsweise auf Pellet- und Hackschnitzelsysteme). Dieses würde jedoch notwendige Innovationen in langfristig benötigte Technologien wie insbesondere die solare Nahwärme gefährden.

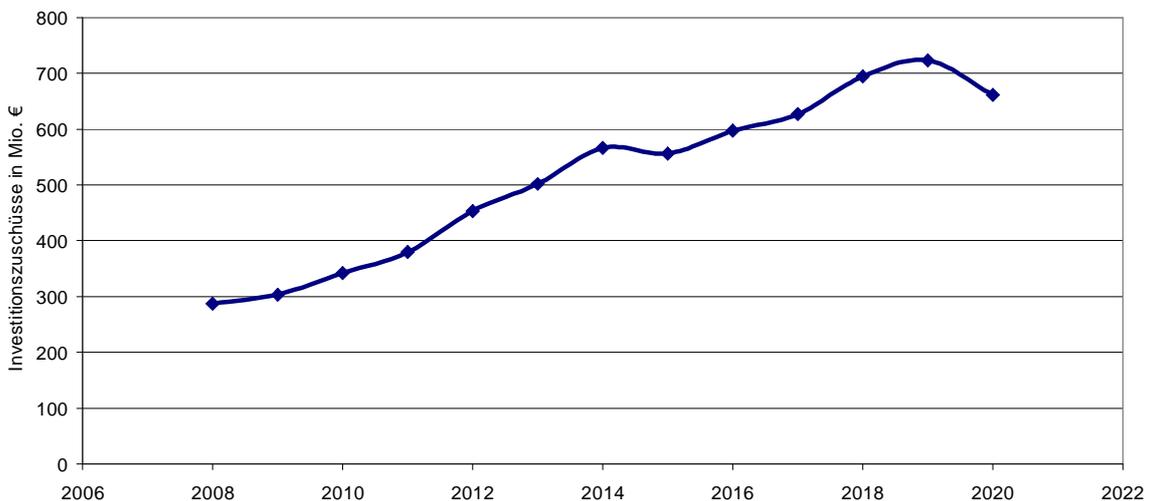


Abbildung 2.2: Entwicklung der gesamten jährlichen Investitionszuschüsse in erneuerbare Wärmetechnologien aus dem Marktanreizprogramm (Quelle: Ragwitz/FH-ISI 2008, bisher unveröffentlicht)

Im Hinblick auf die **technologiespezifische Entwicklung** der Investitionszuschüsse ergeben die (in der nachfolgenden Abbildung 2.3 zusammengefassten) Betrachtungen, dass solarthermische Einzelsysteme durchgehend einen zentralen Bestandteil an den gesamten Förderkosten ausmachen. Bis zum Jahr 2020 haben Nahwärmetechnologien jedoch einen Anteil von etwa 65 % an den gesamten Zuschüssen. Pellet- und Hackschnitzelsysteme werden bis zum Jahr 2020 hinreichend wettbewerbsfähig sein, so dass nur noch sehr geringe Zuschüsse notwendig sind. Die spezifischen Investitionskosten sinken entsprechend technologiespezifischer Lernraten, was insbesondere bei Nahwärmetechnologien zu signifikanten Kostenreduktionen bis zum Jahr 2020 führt. Bei Annahme einer linear ansteigenden Zunahme erneuerbarer Wärmeerzeugung ist somit für die Zeit nach 2020 von einer weiteren Abnahme der notwendigen Investitionszuschüsse auszugehen.

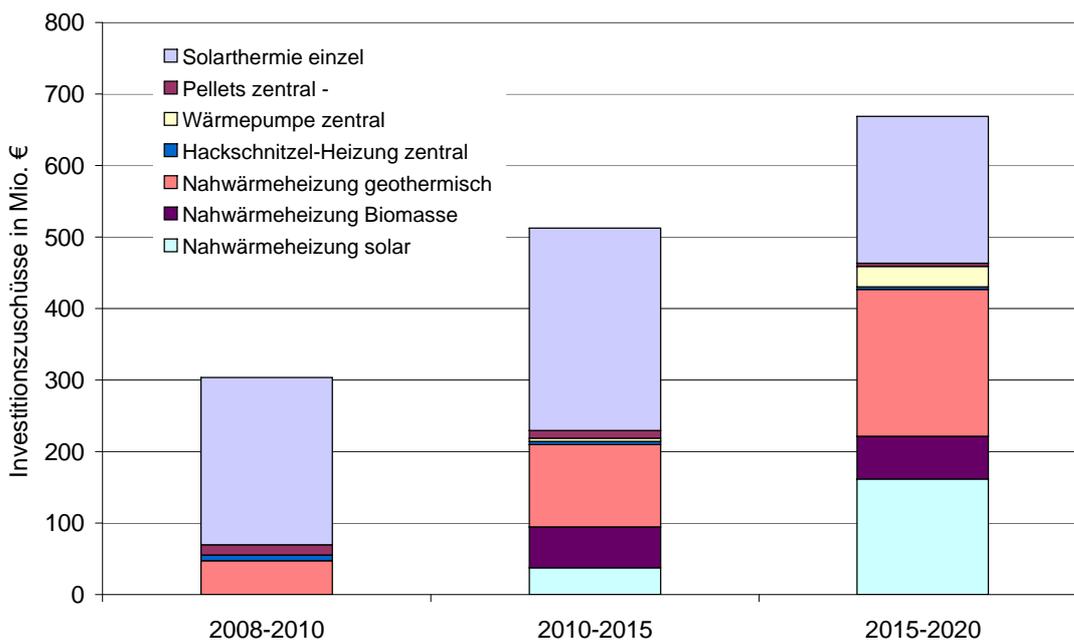


Abbildung 2.3: Notwendige Entwicklung der mittleren jährlichen Investitionszuschüsse in erneuerbare Wärmetechnologien aus dem Marktanreizprogramm pro Technologie zur Erreichung des 14 %-Mengenziels (Quelle: Ragwitz/FH-ISI 2008, bisher nicht veröffentlicht)

(2) Regelungen im Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass EE-Maßnahmen „durch den Bund bedarfsgerecht in den Jahren 2009 bis 2012 mit bis zu 500 Millionen Euro pro Jahr gefördert“ werden.

In Anbetracht der dargestellten Untersuchungsergebnisse kann grob abgeschätzt werden, dass mit der genannten Summe **im Durchschnitt** für den Gesamtzeitraum ein zwar eher **knappes, aber noch realistisches Maß** angesprochen ist. Allerdings macht der aufgezeigte Entwicklungsbedarf auch deutlich, dass in der **zweiten Hälfte** des Wirkungszeitraums ein deutlich größerer Förderumfang erreicht werden muss, wenn nicht entweder Abstriche bei den besonders zukunftssträchtigen (aber noch relativ teureren) Technologien gemacht werden oder anderweitige Impulse für weitere Ausbauten gesetzt werden (z.B. durch eine Erweiterung der gesetzlichen Pflichten).

Eine andere Frage ist, ob die Formulierung des § 13 hinreichend Planungssicherheit an die Hersteller von modernen EE-Anlagen ausstrahlt, um ausreichende Investitionen in Anlagen und technische Innovationen anzureizen. In dieser Hinsicht hat das Modell der lediglich finanziellen Förderung im Bereich des Gebäudebestands eine bedeutende Schwachstelle.

Aus diesem Blickwinkel ist es aus fachlicher Sicht wünschenswert, im Gesetz zumindest klar abzusichern, dass das angesprochene Fördervolumen nicht im Nachhinein auf Grund von veränderten Prioritäten des Haushaltsgesetzgebers zusammen gestrichen wird. Andererseits ist gerade die Flexibilität des Haushaltsgesetzgebers aus haushaltspolitischer Sicht essentiell, so dass es unrealistisch erscheint, eine fixe Summe im Gesetz selbst verbindlich festzusetzen.

Erwogen werden kann jedoch eine etwas modifizierte Formulierung, die keine rechtliche Bindung des Haushaltsgesetzgebers ausspricht, aus der sich für den Haushaltsgesetzgeber jedoch eine deutlichere Richtungsvorgabe ergibt (siehe zugleich in den Empfehlungen, gegenüber den anderen Empfehlungen jedoch nachrangig).

2.4.4 Empfehlungen

In Anbetracht der obigen Ausführungen werden folgende Änderungen des Gesetzentwurfs empfohlen:

1. Änderung des § 13

a) Satz 1 wird wie folgt gefasst [Anmerkung: Die Einfügung von Satz 3 ist von erheblich größerer Bedeutung]

„Die Nutzung Erneuerbarer Energien für die Heizung, Warmwasserbereitung und Erzeugung von Kühl- und Prozesswärme wird durch den Bund in den Jahren 2009 bis 2012 entsprechend den Zielen dieses Gesetzes bedarfsgerecht mit 500 Millionen Euro pro Jahr gefördert, sofern der Förderungsbedarf nicht niedriger liegt oder auf Grund von haushaltspolitischen Erfordernissen eine Herabsetzung geboten ist.“

b) Nach Satz 2 wird folgender Satz 3 eingefügt:

„Weitergehende Fördermaßnahmen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie von Kreditinstituten, an denen Bund oder Länder beteiligt sind, bleiben unberührt.“

2. Änderung des § 15

§ 15 wird wie folgt gefasst (neue Einfügungen sind kursiv gedruckt, Streichungen durchgestrichen):

„§ 15 Verhältnis zur Nutzungspflicht

Maßnahmen können nicht gefördert werden, soweit sie der Erfüllung der Pflicht nach § 3 Abs. 1 oder anderweitiger gesetzlicher Verpflichtungen dienen. Dies gilt nicht bei

1. Maßnahmen nach § 14 Nr. 1 bis 3, soweit innovative Technologien eingesetzt werden, ~~Einzelheiten werden in den Verwaltungsvorschriften nach § 13 Satz 2 geregelt,~~
2. Maßnahmen zur Nutzung von Tiefengeothermie, und
3. *Maßnahmen zur Nutzung von erneuerbaren Energien in vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes fertig gestellten, überwiegend dem Wohnen dienenden Gebäuden, wenn durch Verwendung anspruchsvoller Techniken sichergestellt wird, dass mindestens die Anforderungen aus § 5 Abs. 1 Satz 1 oder § 5 Abs. 2 erfüllt werden;*

Durch Verwaltungsvorschriften nach § 13 Satz 2 können Einzelheiten festgelegt werden, insbesondere hinsichtlich technischer Anforderungen.“