

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden der
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Herrn Karl-Martin Hentschel, MdL

im Hause

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: L 201 – 197/16
Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:
Prof. Dr. Johannes Caspar**

**Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0431) 988-1250
johannes.caspar@landtag.ltsh.de**

11. Februar 2008

Gesetz zum Schutz des Klimas und zur Einsparung von Energie in Schleswig-Holstein

Sehr geehrter Herr Hentschel,

anliegend erhalten Sie unsere gutachterliche Stellungnahme zu Ihren Fragen

- nach einer Gesetzgebungskompetenz des Landes für Bestimmungen, die wie §§ 5, 6 EEWärmeG bzw. diesen zugrunde liegenden Regelungen in §§ 3, 13 des GAL Gesetzentwurfs zur Änderung des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes den Energiebedarf bestehender Gebäude regeln;

- ob das landesrechtliche Verbot von Elektroheizungen gem. § 6 EEWärmeG sowie die landesrechtliche Einführung von Höchstwerten für den Energiebedarf bestehender Gebäude nach § 5 EEWärmeG mit oder ohne Begleitung durch ein entsprechendes staatliches Beratungs- und Förderprogramm verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

Für den Fall, dass die Einführung von Höchstwerten für den Energiebedarf von bestehenden Gebäuden nach Maßgabe von § 5 EEWärmeG verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sein sollte, behandeln wir Ihre Zusatzfrage, ob die Übernahme der weitergehenden Regelungen in § 13 des GAL-Gesetzentwurfs zur Änderung des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes daran etwas ändern würde.

Sollten Sie weitere Fragen zu unseren Ausführungen haben, stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Prof. Dr. Johannes Caspar

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Wissenschaftlicher Dienst
Prof. Dr. Johannes Caspar
– L 201 – 197/16 –

Kiel, 11. Februar 2008

**Gutachten zur formellen und materiellen Verfassungsmäßigkeit der Regelungen
zum Verbot von Elektroheizungen und der energetischen Sanierungspflicht für
bestehende Wohngebäude § 5 und § 6 des *Gesetzentwurfs zur Nutzung erneuerbarer
Wärmeenergie in Schleswig-Holstein*
(Erneuerbare – Wärme Gesetz – EEWärmeG, Drs. 16/1791)**

Inhaltsverzeichnis

A.	Besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Landes für Bestimmungen, die wie §§ 5, 6 EEWärmeG bzw. diesen zugrunde liegenden Regelungen in §§ 3, 13 des GAL-Gesetzentwurfs zur Änderung des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes den Energiebedarf bestehender Gebäude regeln?	4
I.	Bestimmung der Kompetenzgrundlage	4
II.	Sperrwirkung der Landesgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG?	5
B.	Begegnen das landesrechtliche Verbot von Elektroheizungen gem. § 6 EEWärmeG sowie die landesrechtliche Einführung von Höchstwerten für den Energiebedarf bestehender Gebäude nach § 5 EEWärmeG mit oder ohne Begleitung durch ein entsprechendes staatliches Beratungs- und Förderprogramm verfassungsrechtlichen Bedenken? Falls dies mit Blick auf die Einführung von Höchstwerten für den Energiebedarf von bestehenden Gebäuden der Fall ist, bitten wir zu klären, ob eine Übernahme der weitergehenden Regelungen in § 13 des GAL-Gesetzentwurfs zur Änderung des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes daran etwas ändern würde.	7
I.	Zur Vereinbarkeit der Entwurfsregelungen mit Art. 14 Abs. 1 GG	7
1.	Inhalt und Reichweite des materiellen Bestandsschutzes	8
1.1	Zur Auffassung eines verfassungsunmittelbaren Bestandsschutzes	8
1.2	Bestandsschutz und formaler Eigentumsbegriff des Bundesverfassungsgerichts	9
1.3	Ergebnis	12
2.	Wirkungen des formellen Bestandsschutzes	12
3.	Zwischenergebnis	14
4.	Zur Verhältnismäßigkeit der Beschränkung bestehender Nutzungsrechte an Gebäuden	15
4.1	Die Pflicht zur Außerbetriebnahme elektrischer Heizungen	15
4.1.1	Eignung und Erforderlichkeit der Regelung	15
4.1.2	Zur Verhältnismäßigkeit der Inhaltsbestimmung	17
4.2	Energetische Anforderungen für bestehende Wohngebäude	20
4.2.1	Entsprechende Geltung der Ausführungen zur Außerbetriebnahmepflicht elektrischer Heizungen	21
4.2.2	Defizite unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit	22

II.	Vereinbarkeit der Entwurfsregelung über die energetischen Anforderungen mit dem Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG	23
III.	Resümee	25

A. Besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Landes für Bestimmungen, die wie §§ 5, 6 EEWärmeG bzw. diesen zugrunde liegenden Regelungen in §§ 3, 13 des GAL-Gesetzentwurfs zur Änderung des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes den Energiebedarf bestehender Gebäude regeln?

Nach Art. 70 Abs. 1 GG steht den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zu, soweit der Bund nicht durch einen eigenen Kompetenztitel durch das Grundgesetz zur Gesetzgebung ermächtigt wird. Der Bereich des Klimaschutzes wird durch keine einheitliche Kompetenz geregelt, sondern beruht auf unterschiedlichen Zuständigkeitsnormen.

I. Bestimmung der Kompetenzgrundlage

Vorliegend kommen als Unterarten der konkurrierenden Gesetzgebung sowohl der Kompetenztitel in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (**Luftreinhaltung**) als auch der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (**das Recht der Wirtschaft**, wobei die Bestimmung ausdrücklich den spezifizierenden Klammerzusatz „**Energiewirtschaft**“ anführt) in Betracht.

Der Bereich der Energiewirtschaft bezieht sich nicht nur auf die Erzeugung und Verteilung von Energie, sondern auch auf Maßnahmen zur **Energiesicherung** und **Einsparung** (vgl. Oeter in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 2. Bd., 5. Aufl., Art. 74, Rn. 94; Stettner, in: Dreier: Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl., Bd. 2, Art. 74, Rn. 58; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl., Art. 74, Rn. 47; abweichend Sander RdE 1994, 217,220). Danach fallen grundsätzlich auch an die Energieverbraucher gerichtete Ge- sowie Verbote zur Erzielung von Einsparpotenzialen bei der Energieversorgung von Gebäuden in den Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft.

Der Begriff der Luftreinhaltung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG wird in Anlehnung an § 3 Abs. 4 BImSchG bestimmt (Degenhart, in: Sachs, a.a.O., Art. 74, Rn. 102, m.w.N.). Danach fallen unter den Begriff der Luftverunreinigungen Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft, insbesondere durch Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpfe oder Geruchsstoffe. Die Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen bei der Energieversorgung von Gebäuden zielt darauf ab, Abgase aus technischen Prozessen bzw. Verbrennungsvorgängen zu reduzieren. Die Regelung dient dem Schutz der Atmosphäre als einem zentralen Schutzgut des Immissionsschutzgesetzes vor klimaschädlichen Emissionen (vgl. Jarass, BImSchG, Kommentar, 7. Aufl., § 3, Rn. 2 f.; zur Atmosphäre im Sinne des § 1 BImSchG als Schutzgut

des Klimas § 1 Rn. 4 m.w.N.). Damit fallen Regelungen zur Verringerung des Treibhausgasen in den Kompetenzbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.

Im **Überschneidungsbereich** unterschiedlicher Kompetenzmaterien bzw. Kompetenzunterarten ist auf den Hauptzweck abzustellen, auf den durch eine Regelung unmittelbar und spezifisch zugegriffen wird (vgl. BVerfGE 7, 29, 38 f.; 36, 193; 206; 80, 124, 132). Die Regelung verfolgt sowohl mit der Außerbetriebnahme elektrischer Heizungen als auch mit den energetischen Mindeststandards für bestehende Wohngebäude in erster Linie das Ziel eines effizienten Klimaschutzes. Zentrales Anliegen der Entwürfe (EEWärmeG, Entwurf Hamburgisches Klimaschutzgesetz) ist nicht so sehr die Erzielung von Einsparungen im Energiebereich aus ökonomischen Motiven, der Hauptschwerpunkt liegt vielmehr auf der Reduzierung von Treibhausgasemissionen (vgl. § 1 des Entwurfs zur Neufassung des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes). Um einen verbesserten Schutz des Klimas zu erreichen, setzten die Entwürfe **primär auf ordnungsrechtliche Mittel** und ziehen errichtete Gebäude in den Regelungsbereich ein. Eine an der Regelungsstrategie ausgerichtete wertende Betrachtung der o.g. Gesetzentwürfe ergibt daher, dass der **Klimaschutz** gegenüber den energiewirtschaftlichen Zwecken der Entwürfe im Vordergrund steht. Aufgrund des vordringlichen Anliegens einer verbesserten Umweltvorsorge in Bezug auf das Umweltmedium Luft fallen die Regelungen unter den Kompetenztitel in § 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.

II. Sperrwirkung der Landesgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG?

Für eine Sperrwirkung der Landesgesetzgebung ist im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Artikel 72 Abs. 1 GG erforderlich, dass der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz auch tatsächlich Gebrauch gemacht hat.

Bislang fehlt ein umfassendes gesetzliches Regelungskonzept des Bundes zum Schutz des Klimas in den Bereichen der Energieerzeugung, des Energieverbrauchs und der Verkehrspolitik. Im Bereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG hat daher der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis nicht abschließend Gebrauch gemacht.

Gestützt auf die Kompetenz zur Regelung des Rechts der Wirtschaft, insbesondere der Bau- und Wohnungswirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, hat der Bund jedoch das **Energieeinsparungsgesetz** erlassen (Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden Energieeinsparungsgesetz – EnEG, in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 2005, BGBl. I, S. 2684, vgl. Begründung des Gesetzentwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes der

Bundesregierung, BR-Drs. 195/05 vom 18.03.05, S. 6). Es bleibt daher zu erörtern, ob der Bund dadurch von seiner Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG den Gebäudebereich derart erschöpfend geregelt hat, dass für weitergehende Regulationsanstrengungen zur Verringerung klimaschädlicher Emissionen durch die Länder kein Raum mehr verbleibt.

Anders als beim Energieeinsparungsgesetz, dessen Novellierung in erster Linie der Umsetzung der Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden diente (ABl. EG 2003, Nr. L 1, S. 65), geht es bei den vorliegenden landesgesetzlichen Regelungen zentral um das umweltpolitische Anliegen einer Reduzierung der klimaschädlichen Treibhausgasemissionen auf hohem Niveau. Hierzu werden nicht nur ordnungsrechtliche Bestimmungen über die Einsparmöglichkeit des Energieverbrauchs bei bereits errichteten Gebäuden aufgegriffen, sondern auch Maßnahmen u.a. zum verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien (Solare Strahlungsenergie, Geothermie, Biomasse; vgl. etwa § 7, § 8 Entwurf Hamburgisches Klimaschutzgesetz, § 4 EEWärmeG) sowie besondere Anforderungen an die Beschaffung von Energieverbrauchenden Geräten und Kraftfahrzeugen (§ 15 Entwurf Hamburgisches Klimaschutzgesetz). Ferner werden Informationspflichten sowie Monitoringsprogramme auf dem Sektor des Klimaschutzes angeordnet (§ 16 Entwurf Hamburgisches Klimaschutzgesetz). Die Regelungen gehen daher nicht nur im Anforderungsprofil, sondern auch in **thematischer Hinsicht** über den engen Bereich des Gesetzes zur Einsparung von Energie in Gebäuden und damit über den Kompetenzbereich des Wirtschaftsrechts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG hinaus.

Unabhängig von diesen Erwägungen hat der Bundesgesetzgeber seinerseits davon abgesehen, den Bereich der Energieeinsparung derart umfassend zu regeln, dass dem Landesgesetzgeber keinerlei Regelungsspielraum mehr verbliebe. Ausdrücklich sehen die Vorschriften in §§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 4, 3 Abs. 3 (EnEG) vor, dass andere Rechtsvorschriften, die **höhere Anforderungen** an den baulichen Wärmeschutz sowie an die in den Vorschriften genannten Anlagen und Einrichtungen stellen, von den Vorschriften des Energieeinsparungsgesetzes unberührt bleiben sollen. Dieser Vorbehalt zeigt, dass sich der Bund der Möglichkeit, im Gebäudebereich höhere Anforderungen zum Schutz des Klimas zu setzen, durchaus bewusst war und dass es seinem Willen entsprach, den Ländern den Erlass strengerer Umweltschutzvorgaben zu ermöglichen (zutreffend Schladebach, RdE 1998, S. 139, 140).

Da der Bundesgesetzgeber bislang von seiner Regelungsbefugnis im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit weder nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG

noch nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG abschließend Gebrauch gemacht hat, kann der Landesgesetzgeber zur Erzielung von Einsparpotenzialen im Energieverbrauch von Gebäuden weitergehende Regelungen erlassen.

Einer Landeskompetenz stünde im Übrigen auch die Annahme des **Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Förderung erneuerbarer Energien im Wärmebereich** (BR-Drucks. 9/08 vom 4.1.08) durch den Bundestag nicht entgegen. Die hierin aufgeführten Regelungen betreffen thematisch den Bereich der Nutzung **erneuerbarer Energien** und richten sich an die Eigentümer von Gebäuden, die **nach** dem 31. Dezember 2008 errichtet wurden. Ausdrücklich ermächtigt der Regierungsentwurf zudem die Länder, **bestehende** Gebäude in die Nutzungspflicht regenerativer Energien einzubeziehen (vgl. § 3 Abs. 2 EEWärmeG Bund, ferner Begründung, S. 46, BR-Drucks. 9/08). Damit wären die Länder auch bei einem Inkrafttreten dieses Gesetzes zuständig, eigenständige Bestimmungen zur Erhöhung des Anteils der regenerativen Energien im Altbaubestand zu erlassen. Auch energetische Sanierungspflichten von Gebäuden sowie die Pflicht zur Außerbetriebnahme elektrischer Heizungen werden dadurch nicht ausgeschlossen. Eine abschließende Bundesregelung, die nach Art. 72 Abs. 1 GG die Landesgesetzgebung ausschließen würde, ist nicht gegeben.

B. Begegnen das landesrechtliche Verbot von Elektroheizungen gem. § 6 EEWärmeG sowie die landesrechtliche Einführung von Höchstwerten für den Energiebedarf bestehender Gebäude nach § 5 EEWärmeG mit oder ohne Begleitung durch ein entsprechendes staatliches Beratungs- und Förderprogramm verfassungsrechtlichen Bedenken? Falls dies mit Blick auf die Einführung von Höchstwerten für den Energiebedarf von bestehenden Gebäuden der Fall ist, bitten wir zu klären, ob eine Übernahme der weitergehenden Regelungen in § 13 des GAL-Gesetzentwurfs zur Änderung des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes daran etwas ändern würde.

I. Zur Vereinbarkeit der Entwurfsregelungen mit Art. 14 Abs. 1 GG

Sowohl die Regelungen betreffend die Einführung von energetischen Mindeststandards (in § 5 EEWärmeG/ § 13 Entwurf Hamburgisches Klimaschutzgesetz) als auch das Verbot von Elektroheizungen (§ 6 Abs. 1 EEWärmeG) richten sich an die Eigentümer von bestehenden Gebäuden, die in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht – insbesondere mit dem Baurecht – errichtet wurden und für die in der Regel eine bestandskräftige Baugenehmigung vorliegt.

1. Inhalt und Reichweite des materiellen Bestandsschutzes

Damit ist zunächst die Frage aufgeworfen, ob die geplanten Regelungen mit dem Grundrecht der Eigentumsfreiheit vereinbar sind. Zur Beantwortung kommt es entscheidend darauf an, ob das Rechtsinstitut eines baurechtlichen Bestandsschutzes unmittelbar aus der Eigentumsgarantie in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG abzuleiten ist oder ob der Bestandsschutz abgekoppelt von der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie Nutzungsbefugnisse für die Eigentümer nur nach Maßgabe des einfachen Rechts einräumt.

1.1 Zur Auffassung eines verfassungsunmittelbaren Bestandsschutzes

Nach einer in früheren Jahren vorherrschenden Auffassung genießt der Eigentümer eines einmal im Einklang mit dem materiellen Recht errichteten Gebäudes Bestandsschutz, auch wenn nachträglich aufgrund eingetretener Rechtsänderungen eine derartige Baugenehmigung nicht mehr hätte erteilt werden dürfen (vgl. BVerwGE 36, 296, 300; 42, 8, 13 f.; 25, 161, 162, vgl. ferner Brohm, Baurecht, 3. Aufl., S. 427 ff). Der Eigentümer eines legal errichteten Gebäudes wird daher gegen staatliche Eingriffe in Form von Nutzungs- sowie Beseitigungsanordnungen aufgrund einer neuen Rechtslage geschützt.

Während zunächst lediglich der der Erhaltung des Status quo dienende sog. **passive** Bestandsschutz von der Rechtsprechung als Rechtsfigur mit verfassungsunmittelbaren Wurzeln aus dem Eigentumsrechts in Art. 14 Abs. 1 GG abgeleitet wurde, wurde der verfassungsmäßige Bestandsschutz später auch auf aktive Maßnahmen, die zur Erhaltung, Sicherung und funktionsgerechten Nutzung der ursprünglichen Anlage notwendig erschienen (sog. **aktiver** Bestandsschutz) und eine begrenzte Erweiterung des Bestands gewährleisteten, ausgedehnt (vgl. BVerwG, NJW 1986, 2126, 2127).

Die Ableitung eines Schutzes des Bestands von einmal rechtmäßig ausgeübten Nutzungsrechten an Grundstücken aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG beruht auf einem an § 903 BGB ausgerichteten bürgerlich-rechtlich verstandenen Eigentumsbegriff. Dieser enthält eine den Grundstückseigentümern unmittelbar durch die Verfassung zugewiesene Befugnis zur Eigentumsnutzung, die auch die Baufreiheit mit umfasst. Die bauliche Nutzbarkeit als essenzieller Bestandteil des Grundeigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ist demnach dem positiven Recht verfassungsrechtlich vorgelagert (vgl. Oldiges, Baurecht, in: Steiner, Hrsg., Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2006, 166 ff.; ferner Wendt, in: Sachs, Hrsg., GG, 4. Aufl., Art. 14 Rn. 46, mit weite-

ren Nachweisen). Von dieser traditionellen Position aus wird der Bestand der baulichen Anlage, der zu einem früheren Zeitpunkt einmal den materiell-rechtlichen Anforderungen entsprochen hat, verfassungsrechtlich auf unbestimmte Zeit dergestalt verfestigt, dass auch nachträgliche Regelungen des Gesetzgebers hieran nichts ändern können (vgl. BVerwGE 50, 49, 57; Dolde NVwZ 1986, 873,876; Stollmann, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl., S. 11).

Damit wären gesetzliche Sanierungspflichten gegenüber Eigentümern an bereits errichteten Gebäuden, die den gestiegenen Anforderungen an eine energiesparende Bauweise Rechnung tragen, ebenso wie die Pflicht zur Außerbetriebnahme elektrischer Heizungen mit dem verfassungsunmittelbarem Bestandsschutz nicht vereinbar. Ein Entzug der Nutzungsrechte am Gebäudebestand, die sich im Rahmen der Baufreiheit als eigentumskräftige Rechtspositionen verfestigt haben, müsste als entschädigungspflichtige Enteignung den engen Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG entsprechen.

1.2 Bestandsschutz und formaler Eigentumsbegriff des Bundesverfassungsgerichts

Die Auffassung eines verfassungsunmittelbaren Bestandsschutzes ist mit der neueren Eigentumsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar. Maßgeblich beruht die Eigentumskonzeption des Bundesverfassungsgerichts auf einer strikten Trennung zwischen einer grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmenden Inhaltsbestimmung des Eigentums und der Enteignung als eine vollständig oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Rechte (BVerfGE 79, 174; BVerfG, NJW 1998, 367). Die Reichweite des Schutzes der Eigentumsgarantie ergibt sich danach nicht unmittelbar aus der Verfassung, sondern nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG durch den Gesetzgeber, der Inhalt und Schranken des Eigentums in **genereller und abstrakter Weise** festlegt und damit den zukünftigen Inhalt der Eigentumsordnung gestaltet (vgl. BVerfGE 52, 1, 27 f., Kleingartenentscheidung; BVerfG 58, 138, 144, Pflichtexemplare; BVerfGE 58, 300, 330 ff., Nassauskiesung; BVerfGE 100, 226, 240 f., Denkmalschutz; BVerfG, NJW 2000, 2573, Haftung des Zustandstörers). Im Gegensatz zur abstrakt-generellen Eigentumsinhaltsbestimmung ist die Enteignung daher durch den Entzug konkreter subjektiver Rechte gekennzeichnet (vgl. Koch NVwZ 2000, 1529, 1531 m.w.N). Aus der Gesamtheit der verfassungsmäßigen Gesetze, die den Inhalt des Eigentums bestimmen, ergeben sich somit Gegenstand und Umfang des durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Bestandsschutzes und damit auch, wann ein zur Entschädigung verpflichtender Rechtsentzug vorliegt (BVerfGE 58, 300,366).

Dieser im Kern formale Eigentumsbegriff bindet den Gesetzgeber auf der Ebene der generell-abstrakten Normen an ein Abwägungsgebot. Das Grundgesetz hat ihm in Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG den Auftrag zugewiesen, eine Eigentumsordnung zu schaffen, die sowohl den privaten Interessen des Einzelnen als auch denen der Allgemeinheit gerecht wird: Bei seiner Inhalts- und Schrankenbestimmung hat er sowohl die grundgesetzliche Anerkennung des Privateigentums in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 als auch das Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG zu beachten und miteinander schonend auszugleichen. Neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist dabei insbesondere der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten (vgl. BVerfGE, NJW 2000, 2573, 2574).

Aus dem strikten Nebeneinander zwischen Enteignung und Eigentumsinhaltsbestimmung nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt ferner, dass eine unverhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht in eine Enteignung umgedeutet werden kann, sondern eine verfassungswidrige Eigentumsinhaltsneubestimmung darstellt (BVerfGE 58, 300, 330 f.; BVerfG, NJW 1999, 2877; BVerfG, NJW 1998, 367, 368 f.).

Nach dem formalen Eigentumsbegriff kann es einen verfassungsunmittelbaren Bestandsschutz im Sinne eines umfassenden Nutzungsrechts des Bestands des durch die Baufreiheit zu einem früheren Zeitpunkt einmal legal Geschaffenen nicht geben. Ist das Eigentum selbst Resultat des die Eigentumsgrenzen bestimmenden Gesetzgebers, kann konsequenterweise nichts anderes für den sich aus dem Eigentumsbegriff abgeleiteten Bestandsschutz ergeben. Danach finden Nutzungsmöglichkeiten bestehender Gebäude ebenfalls nur im Rahmen der vom Gesetzgeber vorgenommenen Abwägung zwischen dem sozialen Bezug des Eigentums und seiner Privatnützigkeit nach Maßgabe der öffentlich-rechtlichen Regelungen Schutz. Die dadurch bewirkte Entkoppelung des Bestandsschutzes mit einem dem Gesetzesrecht vorausliegenden eigenständigen verfassungsrechtlichen Anspruch trägt der Tatsache Rechnung, dass Grund und Boden nicht unbegrenzt vorhanden sind und die private Nutzung eigentumskräftiger Rechtspositionen gerade auch mit Blick auf künftige Entwicklungen und neue Erkenntnisse durch die vom Gesetzgeber zu wahren Interessen der Allgemeinheit begrenzbar bleiben müssen. Die Reichweite des Bestandsschutzes wird damit durch die einschlägigen Fachgesetze bestimmt, mit dem der Gesetzgeber den Inhalt und die Schranken des Eigentums festlegt (vgl. nur Wieland, in: Dreier, GG, 2. Aufl., Art. 14, Rn. 40 f.; Mampel, ZfBR 2002, S. 327ff; Wehr, Die Verwaltung 2005, 65, 86).

Dem skizzierten formalen Begriff des Eigentums hat sich auch das Bundesverwaltungsgericht mit einiger zeitlicher Verzögerung angeschlossen und seine frühere Auffassung eines unmittelbar aus Art. 14 Abs. 1 GG folgenden Bestandsschutzes aufgegeben. Dazu führt das Gericht aus, dass es einen Anspruch auf Zulassung eines Vorhabens aus eigentumsrechtlichem Bestandsschutz außerhalb der gesetzlichen Regelungen nicht gebe:

„Wie weit der Schutz der Eigentumsgarantie reicht, ergibt sich aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Gesetzgebers ist (BVerwGE 106, 228, 234; vgl. BVerfG-Urteil vom 28. Februar 1980 – BVerfGE 53, 257, 292; Beschlüsse vom 1. Juni 1981 – BVerfGE 58, 81, 109 vom 12. Februar 1960 – BVerfG 72, 9, 22 und vom 10. Februar 1987 – BVerfGE 74, 203, 214). Auch die Baufreiheit, die vom Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts umfasst wird, ist nur nach Maßgabe des einfachen Rechts gewährleistet (vgl. BVerfG-Beschluss vom 19. Juni 1973 – BVerfGE 35, 263, 276). Verfassungsrechtlichen Schutz genießt eine Eigentumsposition im Bereich des Baurechts nur im Rahmen der mit ihr zulässigerweise verbundenen gesetzlich definierten Befugnisse (vgl. BVerfG-Beschluss vom 15. Oktober 1996 – BVerfGE 95, 64, 82).“, BVerwGE 106, 228, 234).

Die mitunter in der Literatur vertretene Auffassung, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beziehe sich lediglich auf den **aktiven Bestandsschutz** in Form eines Genehmigungsanspruchs zur Erweiterung des eigenen Bestands und habe den passiven Bestandsschutz im Sinne des Abwehrrechts gar nicht zum Gegenstand gehabt (Gohrke/Brehsan, NVwZ 1999, 932, 936; Stühler, BauR 2002, 1488, 1495), vermag nicht zu überzeugen.

Die Bestimmung des aktiven und passiven Bestandsschutzes kann im Rahmen der Eigentumsdogmatik des Bundesverfassungsgerichts nur einheitlich erfolgen, zumal die Ableitung des Rechtsinstituts systematisch unmittelbar mit der übergeordneten Problematik der Reichweite der Eigentumsgarantie verknüpft und damit im Eigentumsbegriff selbst angelegt ist. Die Begründung des Bundesverwaltungsgerichts, die fest auf dem Boden des Ableitungs- sowie Argumentationszusammenhangs der Eigentumsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts steht, kann daher nicht auf den aktiven Bestandsschutz beschränkt bleiben, sondern muss konsequenterweise auch den abwehrrechtlichen **passiven Bestandsschutz** mit erfassen (i.d.S. Wehr, Die Verwaltung 2005, S. 65, 79; Lieder, ThürVBl. 2004, 81 f.; Aichle/Herr, NVwZ 2003, 415, 417 f.; im Ergebnis gegen einen verfassungsunmittelbaren Bestandsschutz und für einen passiven Bestandsschutz nach einfachem Recht ferner Mampel, NJW

1999, 975, 977; ders. mit Hinweis auf spätere Formulierungen, die auf eine Relativierung der Ablehnung des verfassungsrechtlichen Bestandsschutz durch die Rechtsprechung hindeuten ZfBR 2002, 327 329; in diesem Sinne zumindest missverständlich die Formulierung zum Bestandsschutz in BVerfG NVwZ 2001, 424, wobei es in der Kammerentscheidung auf die rechtssystematische Ableitung des Bestandsschutzes gar nicht ankam). Anderenfalls müsste ein systematischer Bruch mit dem in ständiger Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht vertretenen formalen Eigentumsbegriff in Kauf genommen werden.

1.3 Ergebnis

Dem neueren Eigentumsbegriff in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dem sich auch das Bundesverwaltungsgericht angeschlossen hat, ist zu folgen. Danach überträgt die Verfassung in Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG die Einzelheiten der inhaltlichen Ausgestaltung des Eigentums dem Gesetzgeber. Mit dieser Konzeption ist ein absoluter, verfassungsunmittelbarer Bestandsschutz, der den einfachen Gesetzen vorgelagert ist, nicht vereinbar. Vielmehr ergibt sich die Reichweite des gesetzlich zu gewährenden Bestandsschutzes aus einer Abwägung von gegenläufigen Nutzungsinteressen zwischen Gemeinwohlfunktion und Privatnützigkeit des Eigentumsrechts, die der Gesetzgeber zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen hat.

Daraus folgt: Ein Gebäude, das aufgrund seiner Existenz irgendwann einmal dem Baurecht entsprochen hat, genießt damit keinen absoluten Schutz vor nachträglich vom Gesetzgeber geschaffenen neuen Standards. Dies gilt nicht nur gegenüber nachträglichen **baunordnungsrechtlichen Anforderungen**, die den Bereich der Gefahrenabwehr betreffen, wie etwa Brandschutzanordnungen (z.B. Einbau von Rauchmeldern), sondern auch gegenüber möglichen **Nachrüstungspflichten** der baulichen Anlage aus **Gründen des Umwelt- und Klimaschutz**, die selbst nicht unmittelbar im Baurecht bzw. im Recht der Gefahrenabwehr anzusiedeln sind, aber einem gewichtigen verfassungskräftigen Gemeinwohlziel dienen (vgl. jedoch § 3 Abs. 1 LBauO, wo lediglich festgestellt wird, dass bei **Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung** baulicher Anlagen auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Rücksicht zu nehmen ist).

2. Wirkungen des formellen Bestandsschutzes

Unabhängig von der zuvor erörterten Thematik über den fehlenden Ableitungszusammenhang eines fortdauernden Nutzungsrechts des zu einem Zeitpunkt rechtmä-

ßig errichteten Gebäudes aus der Eigentumsgarantie in Art. 14 Abs. 1 GG bleibt zu beachten, dass ein Verbot von elektrischen Heizungen ebenso wie das Gebot zur energetischen Sanierung bestehender Wohngebäude in der Regel in eine durch eine Baugenehmigungen **formell genehmigte** Grundstücksnutzung eingreift.

Der formelle Bestandsschutz hat wie auch der materielle Bestandsschutz seine Grundlage im einfachen Recht. Seine Wirkung erschöpft sich in der formellen Rechtsposition, die dem Eigentümer durch die Baugenehmigung erteilt wurde: Der Genehmigung kommt lediglich die Feststellungsfunktion zu, dass das genehmigte Bauvorhaben nicht im Widerspruch zu den im bauaufsichtsrechtlichen Verfahren zu überprüfenden öffentlichen Vorschriften steht (vgl. BVerwGE 58, 124, 127; BVerwG, NVwZ 1999, 297). Damit ist der Bauaufsichtsbehörde der nachträgliche Einwand abgeschnitten, ein Bauwerk sei unter Verstoß gegen die maßgeblichen öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet worden. Solange das Vorhaben kraft einer Baugenehmigung als im Einklang mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften anzusehen ist, können unter Bindung an die erteilte Baugenehmigung keine Maßnahmen durch die Aufsichtsbehörde verhängt werden (Wehr, Die Verwaltung 2005, S. 65, S. 66 ff.; Gehrke/Brehsan, NVwZ 1999, S. 932, 933).

Der Schutzzumfang des formellen Bestandsschutzes ergibt sich folglich aus der Wirksamkeit der Baugenehmigung und ist damit insbesondere nach dem geltenden Verwaltungsverfahrenrecht zu beurteilen. Pflichten aus nachträglich erlassenen gesetzlichen Regelungen können damit nur durchgesetzt werden, soweit die erteilte Genehmigung selbst durch die Bauaufsichtsbehörde zuvor aufgehoben (widerrufen oder zurückgenommen) oder durch nachträgliche Anordnungen modifiziert wird.

Da zur Durchsetzung schärferer energetischer Anforderungen an Gebäude ein Widerruf aller erteilten Baugenehmigungen aus vollzugspraktischen Gründen regelmäßig ausscheidet, bedarf es einer entsprechenden Befugnisnorm, die die Behörden zum Erlass nachträglicher Anordnungen ermächtigt. Anders als etwa im Bundesimmissionsschutzrecht, in dem nachträgliche Anordnungen in § 17 BImSchG geregelt sind, sehen die Landesbauordnungen nur unter engen Voraussetzungen die Möglichkeit vor, nachträgliche Anforderungen an bauliche Anlagen durchzusetzen. In diesem Sinne bestimmt § 78 Abs. 9 LBauO SH, dass auch nach Erteilung der Baugenehmigung zusätzliche Anforderungen gestellt werden können, *um bei der Genehmigung nicht voraussehbar gewesene Gefahren oder unzumutbare Belästigungen von der Allgemeinheit, von den Benutzerinnen oder Benutzern der baulichen Anlage abzuwenden.*

Für die Anordnung nachträglicher gesetzlicher Mindeststandards zum Klimaschutz im Gebäudebereich gegenüber den Inhabern von formell bestandskräftigen Baugenehmigungen fehlt derzeit eine entsprechende Ermächtigungsnorm. Die Voraussetzungen von **rechtsgüterabhängigen** Gefahren bzw. Belästigungen i.S. des § 78 Abs. 9 LBauO SH werden durch die vorsorgerelevanten Anforderungen des Klimaschutzes des Entwurfs im vorliegenden Zusammenhang nicht erfüllt (zur Problematik der nachträglichen Anordnungen brandschutztechnischer Maßnahmen im bestehenden Gebäudebereich vgl. nur Hessischer Verwaltungsgerichtshof, BauR 2000, S. 553 ff.).

Um den zuständigen Behörden einen Vollzug der Regelungen zu ermöglichen, ist es erforderlich, eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage zu schaffen, die sie befugt, gegenüber Eigentümern, deren Gebäude durch bestandskräftige Baugenehmigungen formell genehmigt wurden, neu erlassene Ge- sowie Verbote für die energetische Beschaffenheit ihrer Gebäude durch den Erlass von Verwaltungsakten künftig durchzusetzen.

3. Zwischenergebnis

Unter dem Aspekt des Bestandsschutzes ergeben sich keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Einwände gegen gesetzliche Regelungen, die beschränkend in die Nutzung bereits errichteter Gebäude zur künftigen Verringerung des Energieverbrauchs eingreifen:

Der **materielle Bestandsschutz** leitet sich nicht aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ab, sondern ergibt sich aus einem Zusammenspiel aller vom Gesetzgeber zur Ausgestaltung der Eigentumsordnung nach Art. 14 Abs.1 S. 2 GG geschaffenen, mit der Eigentumsgarantie zu vereinbarenden Regelungen.

Der **formelle Bestandsschutz** betrifft die formelle Rechtsposition, die der Eigentümer aus einer Baugenehmigung ableiten kann. Er ergibt sich ebenfalls nach Maßgabe des einfachen Gesetzesrechts und wird durch die Wirksamkeit der Baugenehmigung begrenzt. Um einen Vollzug nachträglicher gesetzlicher Standards zu ermöglichen, sollte eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden, die es den Baubehörden künftig ermöglicht, den Eigentümern nachträgliche Anforderungen an die Gebäudebeschaffenheit im Einzelfall aufzugeben, ohne dass es erforderlich wird, die einmal erteilte Baugenehmigung zu widerrufen.

4. Zur Verhältnismäßigkeit der Beschränkung bestehender Nutzungsrechte an Gebäuden

Auf der Grundlage der oben dargestellten Auffassung beruht der materielle Bestandsschutz auf einfach-gesetzlichen Rechtspositionen, die wiederum mit der Eigentumsgarantie vereinbar sein müssen. Daraus folgt, dass der Gesetzgeber, der nachträglich zu beachtende Anforderungen an bauliche Anlagen erlässt, das durch die Inhaltsbestimmung ausgeformte Eigentumsrecht in Art. 14 Abs. 1 GG berücksichtigen muss. Gesetze, die eine Änderung bzw. Erweiterung der bestehenden inhaltsbestimmenden Regelungen zu Lasten der Eigentümer enthalten, müssen einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen den Bestandsinteressen der Eigentümer nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und den in Art. 14 Abs. 2 GG angesprochenen Belangen des Gemeinwohls schaffen und darüber hinaus den Gleichheitssatz einhalten (vgl. BVerfGE 52, 31, 70, 191, 199; BVerwGE 106, 228, 234 f.).

Die Voraussetzungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind daher im Folgenden mit Blick auf die unterschiedlichen in den Gebäudebestand eingreifenden Regelungen zu prüfen.

4.1 Die Pflicht zur Außerbetriebnahme elektrischer Heizungen

§ 6 Abs. 1 EEWärmeG (entspricht § 3 Entwurf Hamburgisches Klimaschutzgesetz) sehen für Eigentümer von Gebäuden, in denen die Heizwärmeproduktion unter Einsatz von elektrischen Direktheizungen oder Nachtspeicherheizungen erfolgt, eine Pflicht zur Außerbetriebnahme bis zum 30. Juni 2015 vor. Diese Regelung muss mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen sein.

4.1.1 Eignung und Erforderlichkeit der Regelung

Die Verpflichtung, Elektroheizungen außer Betrieb zu nehmen, dient dem Zweck, den Ausstoß von Treibhausgasen zu begrenzen und damit zum Schutz des Klimas beizutragen. Die Pflicht zur Außerbetriebnahme von elektrischen Heizungen ist zur Erreichung dieses Ziels **geeignet**, da durch den Ersatz von elektrischen Direktheizungen und Nachtspeicherheizungen erhebliche Einsparpotenziale erschlossen werden können.

Laut einer aktuellen Studie des Bremer Energieinstituts sowie des IZES (Instituts für ZukunftsEnergieSysteme) sind Nachtspeicherheizungen in hohem Maße klimaschädlich. Der doppelte Umwandlungsprozess, aus Brennstoffwärme zunächst Strom herzustellen, um aus der hochwertigen Energieform Strom wieder Wärme zu erzeugen, ist danach mit erheblichen Effizienzeinbußen verbunden. Die spezifische CO₂-Immission pro Kilowatt Endenergie erhöht sich danach bei elektrischen Widerstandsheizungen gegenüber einer Gasbrennwertheizung um den Faktor 3,6, gegenüber einer Pelletheizung sogar um den Faktor 13 (Studie zu den Energieeffizienzpotenzialen durch Ersatz von elektrischem Strom im Raumwärmebereich, Institut für ZukunftsEnergieSysteme – IZES, Bremer Energieinstitut vom 28. Februar 2007, S. 7). Das Einsparpotenzial einer Umstellung auf eine umweltfreundliche Heizung wird in der vorliegenden Studie mit mindestens 23 Millionen Tonnen CO₂ jährlich veranschlagt (a.a.O. S. 9). Der Gesetzentwurf wirkt somit einer Verschwendung hochwertiger Energie für die Bereitstellung niederwertiger Raumwärme entgegen.

Die Inhalts- und Schrankenbestimmung darf den Eigentümer nicht stärker beeinträchtigen als der gesetzgeberische Zweck dies **erfordert**. Das **Bundesrecht** sieht zwar bereits durch das Energieeinsparungsgesetz sowie durch die hierauf beruhende Energieeinsparverordnung unterschiedliche Maßnahmen zur Energieeinsparung im Gebäudebereich vor. Mit wenigen Ausnahmen – insbesondere der Pflicht zur Nachrüstungen alter Heizkessel nach § 10 EnEV – richten sich die Maßnahmen jedoch nur an die Eigentümer **neu** zu errichtender Gebäude.

Bei der Bestimmung des Inhalts und der Schranken steht dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungs- und Prognosespielraum zu (vgl. BVerfGE 53, 257, 293; allgemein Papier, in: Maunz/Dürig, Art. 20 GG, 321 ff.; zu den Grenzen seines Beurteilungsspielraums BVerfGE 25,1,17; 30, 292,317; ferner BVerfGE 77,84,107). Danach liegt es im Ermessen des Gesetzgebers, die nach seiner Überzeugung gebotene und dem Gemeinwohl dienende Maßnahme nach seiner Überzeugung festzusetzen (vgl. BVerfGE 103, 293, 307; BVerfGE 109, 64, 86).

Soweit die Regelungen bereits errichtete Gebäude betreffen, geht es den Entwurfsverfassern darum, wissenschaftlich nachweisbare Einsparpotenziale (s. Studie zu den Energieeffizienzpotenzialen durch Ersatz von elektrischem Strom im Raumwärmebereich, Institut für ZukunftsEnergieSysteme – IZES, Bremer Energieinstitut vom 28. Februar 2007) im gegenwärtigen Gebäudebestand für einen ambitionierten Klimaschutz einzubeziehen (Begründung Entwurf Hamburgisches Klimaschutzgesetz, Bürgerschafts-Dr. 18/7482, S. 10, S.11).

Durch den Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente werden neue technische Standards für alle bestehenden und künftig zu errichtenden Gebäude vorgegeben, die dazu beitragen können, dass die Atmosphäre weniger stark mit Abgasen belastet wird. Nicht zuletzt wegen erhöhter Einsparverpflichtungen durch die kürzlich von der EU-Kommission präsentierten Vorschläge zur Bekämpfung des Klimawandels (Proposal for a Decision of the European Parliament and the Council on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's Greenhouse Gas emissions reduction commitments up to 2020, ec.europa.eu/environment/climat/pdf/draft_proposal_effort_sharing.pdf) sowie einer zu erwartenden erhöhten 30%igen Einsparverpflichtung der EU im Zuge eines neuen Weltklimaabkommens sind künftig stärkere Anstrengungen gefordert. Das gilt gerade für Vorgaben zur Emissionsminderung in den Bereichen, die **nicht** unter das Emissionshandelssystem fallen und die daher nach wie vor in hohem Maße auf **eine ordnungsrechtliche Steuerung** angewiesen sind. Hierzu zählt neben den Sektoren Verkehr und Abfall gerade auch der energetische Zustand von Gebäuden.

Hinzu kommt, dass Regelungsansätze, die auf neu zu errichtende Gebäude beschränkt bleiben, kaum Einsparungen erbringen. Das Verbot der Neuinstallation von elektrischen Heizungen betrifft letztlich lediglich fiktive Potenziale, da hierdurch nur künftige Fehlinvestitionen bei der energetischen Gebäudeplanung verhindert werden können, bei denen es ohnehin fraglich ist, ob diese aufgrund der hohen Betriebskosten von elektrischen Heizungen überhaupt noch zum Einsatz kommen. Demgegenüber lassen sich reale Einsparungen erst durch die gesetzliche Einbeziehung bestehender Gebäude erzielen. Die Entscheidung, zur Stärkung des Klimaschutzes gerade auch den alten, energiewirtschaftlich besonders problematische Gebäudebestand regelungstechnisch zu erfassen, stellt sich somit als eine umweltpolitische Wertungsfrage dar, für die der Gesetzgeber durchaus überzeugende Gründe geltend machen kann.

Die Einführung einer Pflicht zur Außerbetriebnahme von elektrischen Heizungen ist mit dem Grundsatz der Erforderlichkeit vereinbar.

4.1.2 Zur Verhältnismäßigkeit der Inhaltsbestimmung

Die Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinn macht eine Abwägung zwischen den schutzwürdigen Interessen des Eigentümers sowie den Belangen des Gemeinwohls erforderlich. Der Gesetzgeber, der Inhalt und Schranken der als Eigentum grundrechtlich geschützten Rechtspositionen bestimmt, hat sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs.1 S.1 GG als auch der

Sozialpflichtigkeit des Eigentums durch Art. 14 Abs. 2 GG Rechnung zu tragen und muss die Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis bringen (BVerfGE 102,1; 100, 226, 240).

Dem Gesetzgeber sind bei der Inhaltsbestimmung des Eigentums in unterschiedlicher Weise Schranken gezogen. Die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers ist nicht für alle Sachbereiche gleich. Soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert, genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz (BVerfGE 42, 263, 294; 70, 191, 201). Wie weit der Gesetzgeber Inhalt und Schranken einer unter die Eigentumsgarantie fallenden Position bestimmen darf, lässt sich ferner nicht unabhängig davon beantworten, aus welchen Gründen der Eigentümer eine solche Position erworben hat und ob sie durch einen personalen oder einen sozialen Bezug geprägt ist (vgl. BVerfGE 112, 93, 109, 50, 290, 340 f.; 53, 257, 292; 100, 226, 241, 102,1).

In der vorliegenden Abwägungskonstellation ist zunächst von Bedeutung, dass der Schutz des Klimas ein zentrales Gemeinwohlziel mit Verfassungsrang darstellt. Nach Art. 20a GG hat der Staat die Pflicht, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Aufgrund der drohenden weit reichenden Folgen des Ausstoßes von klimaschädlichen Treibhausgasen für die Menschheit (vgl. den 4. Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, 2007) ist der Gesetzgeber gefordert, wirksame Maßnahmen auszuschöpfen, um schwerwiegende Folgen des anthropogenen Klimawandels für die Menschheit künftig weitgehend zu verringern. Der Schutz des Klimas ist damit in hohem Maße von einer staatlicherseits zu garantierenden Umweltvorsorge abhängig (zur Dimension des Schutzes vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 2. Aufl., Bd. 2, Art. 20a, Rn. 35 f.). Dabei trifft die Verantwortung gerade auch die Industrieländer, deren wirtschaftliches Wachstum in der Vergangenheit gerade auch durch die Verbrennung fossiler Energien erzielt wurde. Das Eigentum an Gebäuden unterliegt deshalb einer gesteigerten sozialen Bindung in dem Ausmaß, wie die Gebäude modernen Anforderungen an eine energiesparende Heizungstechnik widersprechen.

Auf der anderen Seite ist der Eigentümer als Verbraucher von fossiler Energie dem staatlich verfolgtem Ziel des Klimaschutzes nicht schutzlos ausgeliefert. Der Gesetzgeber muss dem Interesse der Eigentümer an dem Schutz des durch eigene Aufwendungen erlangten Privateigentums in zumutbarer Weise Rechnung tragen. Um unverhältnismäßige Belastungen der Eigentümer zu vermeiden und ihnen zunächst die weitere Nutzung seines Bestands zu ermöglichen, stehen dem Gesetzgeber Übergangsregelungen sowie Ausnahme- und Befreiungsvorschriften zur Verfü-

gung (vgl. BVerfGE 71, 137, 144; BVerwGE 81, 49, 55). Kommen diese nicht in Betracht, kann es geboten sein, dem Eigentümer einen finanziellen Ausgleich einzuräumen (vgl. BVerfGE 100, 226, 245). Insoweit gehört zur Angemessenheit einer Regelung auch die Frage, ob und in welchem Umfang die damit verbundenen Kostenlasten den von der Regelung betroffenen Eigentümern kompensationslos auferlegt werden kann (vgl. Jarass/Pieroth, GG, Art. 14, Rn. 39).

Für die Verhältnismäßigkeitsprüfung ist zunächst auf die Intensität des von der Regelung ausgehenden Eingriffs abzustellen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Verpflichtung zur Außerbetriebnahme elektrischer Heizungen nach den Entwurfsregelungen die Eigentümer von Wohngebäuden ausklammert, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes das Gebäude **zu eigenen Wohnzwecken** nutzen – vorausgesetzt, es handelt sich um Wohngebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 EEWärmeG). Eine Pflicht zur Außerbetriebnahme trifft daher – außer für das Miteigentum im Bereich des Wohnungseigentumsgesetzes – im Regelfall Gebäudeeigentümer, die ihr Wohneigentum erst **nach Inkrafttreten** des Gesetzes erworben haben. Damit wird die Selbstnutzung von Wohnraum durch die Eigentümer privilegiert und der besondere **soziale Zweck des Wohneigentums** vor dem gesetzlichen Eingriff abgesichert.

Für die nicht von dieser Ausnahmebestimmung betroffenen Eigentümer – im Wesentlichen dürfte es sich um Vermieter von Wohnraum handeln – sieht § 6 EEWärmeG ferner eine **Übergangsfrist** für die Außerbetriebnahme von elektrischen Heizungen bis zum 30. Juni 2015 vor. Bei einem unterstellten Inkrafttreten der Regelung ab Mitte 2008 bleiben den Eigentümern immerhin sieben Jahre, um die elektrische Heizung gegen eine neue auszutauschen. Damit wird ihnen ein durchaus angemessener Zeitraum für Planung, Durchführung und Finanzierung des Umbaus eingeräumt.

Mit Blick auf die finanziellen Folgen der Regelung ist zu beachten, dass die gesetzliche Austauschpflicht den Eigentümern letztlich auch finanzielle Vorteile verschafft, da der Einbau neuer Heizungstechnologie den künftigen Verbrauch und damit die Energiekosten senken wird. Die Verfasser der bereits oben angeführten Studie über Energieeffizienzpotenziale weisen darauf hin, dass die durchschnittliche Preiskalkulation für Strom für elektrische Widerstandsheizungen derzeit auf einem extrem niedrigen Wert für Nutzungsentgelte beruht, der sich aus rechtlichen, betriebswirtschaftlichen und betriebstechnischen Gründen in den nächsten Jahren spürbar erhöhen dürfte (vgl. Studie zu den Energieeffizienzpotenzialen durch Ersatz von elektrischem Strom im Raumwärmebereich, Institut für ZukunftsEnergieSysteme, Bremen Energie-

institut vom 28. Februar 2007, S. 7, 33, wo ein realistisch kalkulierter Preis für Elektroheizungen von mindestens 15 Ct/kWh zugrunde gelegt wird). Eine Umrüstung der Gebäude auf moderne Heizsysteme dürfte demnach langfristig Einsparungen im Energiebereich bewirken, die unter dem Strich die Sanierungskosten zumindest zum Teil kompensieren. Neben einer Verbesserung der energetischen Bilanz führt dies auch zu einer Wertsteigerung des Gebäudes.

Weiterhin haben die Eigentümer die Möglichkeit, je nach Größe der Gebäude und der notwendigen Umbaumaßnahmen in unterschiedlicher Höhe **Zuschüsse** und **Förderungen** durch Bund, Länder und Kommunen (etwa CO₂-Gebäudesanierungsprogramm; Einspeisungsvergütung für Strom aus erneuerbaren Energien) zu beantragen. Auch hierdurch kann ggfs. ein Teil der für den Heizungsaustausch aufzuwendenden Kosten abgedeckt werden.

Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf in § 6 Abs. 2 Nr. 3 EEWärmeG eine besondere **Härtefallklausel** vor. Von der Pflicht zur Außerbetriebnahme ausgenommen werden Eigentümer, wenn andere Arten der Raumheizung technisch nicht möglich, wirtschaftlich unvertretbar oder nicht zumutbar sind. In diesem Zusammenhang dürfte es sinnvoll sein, die besonderen tatbestandlichen Ausnahmen durch den Verordnungsgeber näher zu konkretisieren (zu einer entsprechenden Verordnungsermächtigung vgl. § 18 des Gesetzentwurfs zur Neufassung des Hamburgischen Gesetzes zum Schutz des Klimas durch Energieeinsparung, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 18/7482; im EEWärmeG fehlt bislang eine Ermächtigungsgrundlage für den Verordnungsgeber).

Nach alledem kann festgestellt werden, dass durch die Ausklammerung von Eigentümern, die ihr Gebäude selbst zu Wohnzwecken nutzen, die Einfügung angemessener Übergangsfristen bei gleichzeitiger Möglichkeit der Inanspruchnahme staatlicher Förderungsmittel sowie durch die Einfügung einer besonderen Härtefallbestimmung die Eingriffstiefe der Regelung wesentlich abgeschwächt wird. Intensität, Schwere und Tragweite der Eigentumsbelastung stehen in einem angemessenen Verhältnis zu der Verminderung von Treibhausgasemissionen und dem verfassungskräftigen Anliegen des Klimaschutzes. Die Außerbetriebnahmepflicht von elektrischen Heizungen ist folglich für die davon betroffenen Eigentümer auch zumutbar.

4.2 Energetische Anforderungen für bestehende Wohngebäude

Die Bestimmung in § 5 EEWärmeG, die der detaillierteren Regelung in § 13 Entwurf Hamburgisches Klimaschutzgesetz entspricht, setzt energetischen Mindeststandards

für bestehende Wohngebäude. Die Regelungen sehen eine stufenweise Absenkung des Endenergiebedarfs für Heizung, Warmwasserbereitung und Lüftung vor. Danach darf bis zum 31. Dezember 2010 ein bestehendes Wohngebäude nicht mehr als 350 kWh pro Quadratmeter Wohnfläche verbrauchen, bis zum 31. Dezember 2015 darf der jährliche Wert nicht über 260 kWh, bis zum 31. Dezember 2020 nicht über 170 kWh pro Quadratmeter Wohnfläche betragen.

Eigentümern bestehender Gebäude, die diese energetischen Vorgaben nicht erreichen, wird eine Sanierungspflicht auferlegt. Im Einzelnen können ganz unterschiedliche Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz beitragen. Hierzu kommt etwa die Wärmedämmung der Außenwände, des Daches bzw. der obersten Geschossdecke, der Kellerdecken sowie der Wand- und Bodenflächen, eine Erneuerung der Fenster oder ein Austausch der Heizung in Betracht.

4.2.1 Entsprechende Geltung der Ausführungen zur Außerbetriebnahmepflicht elektrischer Heizungen

Im Hinblick auf die grundsätzliche Vereinbarkeit nachträglicher gesetzlicher Anforderungen an den bestehenden Gebäudebestand mit Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG wird auf die obigen Ausführungen zum Bestandsschutz (unter I.2) verwiesen.

Für die Frage der Verhältnismäßigkeit gelten im Wesentlichen ebenfalls die zuvor im Zusammenhang mit der Pflicht zu Außerbetriebnahme von Elektroheizungen angestellten Erwägungen: Die energetische Sanierungspflicht ist geeignet und erforderlich, um einen effizienten Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Grundsätzlich entsprechen Regelungen, die den Eigentümern bestehender Gebäude energetische Nachrüstungspflichten auferlegen, auch der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, da sie eine dem Eigentum immanente soziale Pflicht in einer für die Betroffenen zumutbaren Weise konkretisieren. Dies gilt vorliegend vor allem mit Blick auf die durchaus moderaten Vorgaben der sich aus dem Jahresenergieverbrauch für die Raumheizung und der beheizten Fläche ergebenden Energiekennzahl.

Der **durchschnittliche Heizenergieverbrauch** pro Quadratmeter Wohnfläche und Jahr beträgt zum Beispiel in der Stadt Kiel im Gebäudebestand zwischen 220 bis 280 kWh/m² und Jahr, in Neubauten etwa 100 kWh/m² und in Niedrigenergiehäusern zwischen 30 und 70 kWh/m² und Jahr

(www.kiel.de/Aemter_01_bis_20/18/Klimaschutz/Sanieren_und_Sparen/Energiekennzahlen.htm). Die vorliegend angesetzten Standards liegen daher mit zunächst 350 KW/h weit über dem durchschnittlichen Gebäudestandard und dürften nur Eigentü-

mer von in besonderer Weise energetisch sanierungsbedürftigen Wohngebäuden betreffen (zur Problematik der Vereinbarkeit des Berechnungsverfahrens mit dem Gleichheitsgrundsatz s. unter 5.).

Unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit erscheint es zumindest sinnvoll, wenn das Land als Gesetzgeber über die Finanzierungshilfen in Form von Zuschüssen oder günstigen Krediten über das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm der Bundesregierung hinaus zusätzliche finanzielle Anreize für die Gebäudesanierung bereitstellt und damit die Eingriffsschwere der Regelungen für die davon betroffenen Eigentümer abmildert. Gerade mit Blick auf die komplexeren Anforderungen der energetischen Anforderungen an den Gebäudebestand ist der Gesetzgeber gefordert, zur Befolgung der ordnungsrechtlichen Vorgaben den betroffenen Eigentümern die notwendigen Kenntnisse und Informationen zu verschaffen. Dies kann vor allem durch besondere **Informations- und Beratungsangebote** zur energetischen Sanierung geschehen.

Im Übrigen kommen wie auch bei der Außerbetriebnahme wirtschaftlich unrentabler Elektroheizungen die geforderten Gebäudemaßnahmen in der Regel dem Eigentümer selbst zugute, da die Verbesserung der Energiebilanz eine Senkung der Betriebskosten und eine Wertsteigerungen des Gebäudes mit sich bringt, so dass grundsätzlich von einer verhältnismäßigen Belastung der Wohnungseigentümer ausgegangen werden kann.

4.2.2 Defizite unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit

Mit Blick auf die **Eignung** zur Zielerreichung bleibt zu fragen, weshalb der Gesetzentwurf für die energetischen Anforderungen an bestehende Wohngebäude in § 5 EEWärmeG, anders als für die anteilige Nutzungspflicht von erneuerbaren Energien in § 4 EEWärmeG i.V.m. § 7 Abs. 1 bis 4 EEWärmeG, keine **Nachweispflicht** für die Gebäudeeigentümer anordnet. § 7 Abs. 5 EEWärmeG sieht hier lediglich vor, dass die nach § 5 Verpflichteten die zur **Erfüllung ihrer Verpflichtung** getroffenen Maßnahmen durch einen Sachkundigen innerhalb von drei Monaten nach Entstehen der Pflicht bestätigen lassen müssen. Für den Vollzug der Regelung erscheint es jedoch erforderlich, dass die betreffenden Eigentümer und damit auch die Behörden überhaupt erst einmal Kenntnisse über den Jahresenergiebedarf ihres Wohngebäudes für Heizung, Wasser und Lüftung haben. Denn erst wenn sie ihren Energieverbrauch kennen, können sie diesen auch senken.

Eine vollzugsfähige Regelung könnte etwa darin bestehen, den Eigentümern auferlegen, den jeweiligen Energiebedarf ihrer Gebäude zu dokumentieren und ggf. nachzuweisen. Derartige Verpflichtungen ergeben sich insbesondere **nicht** aus der in § 16 ff. der EnEV (BGBl. I vom 26. Juli 2007, S. 1518) angeordneten Pflicht zur Ausstellung von Energieausweisen. § 16 Abs. 1 EnEV gilt im Grundsatz lediglich für **zu errichtende Gebäude** und nur in Ausnahmefällen (Verkauf, wesentliche Erweiterungen oder energiewirtschaftlich beachtliche Änderungen) für den Gebäudebestand. Eine vollzugsfähige Sanierungspflicht ist ohne eine gesetzliche Nachweispflicht des Energiebedarfs nur schwer durchzusetzen (insoweit vgl. § 13 Abs. 3 Entwurf Hamburgisches Klimaschutzgesetz, wo der Ordnungsgeber ermächtigt wird, eine entsprechende Rechtsverordnung zu erlassen).

Verfassungsrechtlich problematisch ist, dass § 5 EWärmeG – wiederum anders als die Regelung in § 13 Abs. 2 Entwurf Hamburgisches Klimaschutzgesetz – keine **Härtefallregelung** vorsieht. Eine Ausnahmebestimmung für selbst genutztes Gebäudeeigentum sollte daher aufgrund des sozialen Zweckbezugs des besonders schutzbedürftigen Wohnungseigentums eingefügt werden (dazu siehe bereits oben unter 4.1.2).

Beide Entwürfe bestimmen, dass der Jahresenergiebedarf bis zum 31. Dezember 2010 nicht mehr als 350 kWh pro Quadratmeter Wohnfläche und Jahr betragen darf. Insofern ist aus der Formulierung nicht hinreichend klar zu entnehmen, ob die Verpflichtungen erst **ab** 2010 oder bereits ab Inkrafttreten des Gesetzes gelten sollen. Soll sie bereits für das laufende Jahr 2008 oder für 2009 gelten, erschiene dies wegen des Verzichts auf eine Übergangsfrist für die Gebäudesanierung unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit bedenklich. Es wäre daher sinnvoll, die Norm sprachlich deutlich dahin zu fassen, dass die erste Stufe der Verpflichtung (nicht mehr als 350 kWh pro Quadratmeter) erst ab 2010 eintritt.

II. Vereinbarkeit der Entwurfsregelung über die energetischen Anforderungen mit dem Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG

Gesetze, die eine Änderung der inhaltsbestimmenden Regelungen zu Lasten der Eigentümer enthalten, müssen neben einem verhältnismäßigen Ausgleich zwischen Eigentümerinteressen und den Belangen des Gemeinwohls allen übrigen Verfassungsnormen gerecht werden. Dazu gehört insbesondere die Einhaltung des Gleichheitssatzes (s. BVerfGE 70, 191, 199; 87, 114, 139; 102, 1, 17; BVerwGE 106, 228, 234 f.).

Die in § 5 EEWärmeG angeordneten energetischen Mindestanforderungen an bestehende Wohngebäude setzen die Errechnung des Jahres-Endenergiebedarfs für Heizung, Warmwasserbereitung und Lüftung voraus. Dazu wird eine Energiekennzahl ermittelt, die sich aus dem Jahresendenergiebedarf des Wohngebäudes im Verhältnis zu der Wohnfläche (kWh/m²) ergibt. Soweit hierzu ein verbrauchsabhängiger, d.h. letztlich **verhaltensabhängiger** Berechnungsmaßstab zugrunde gelegt wird, erscheint dies nicht unproblematisch.

Eine auf den individuellen Energieverbrauch für Heizung, Warmwasserbereitung und Lüftung abstellende Regelung träfe nämlich keine Aussage über die energetische Beschaffenheit des Wohngebäudes, sondern nähme Bezug auf den konkreten Verbrauch der Bewohner. Ob ein Wohngebäude die Vorgaben des Gesetzentwurfs erreicht, ist nach dieser Berechnungsmethode nicht zuletzt abhängig von der **Anzahl der Personen**, die in einem Haushalt leben, und dem konkreten Ausmaß der Gebäudenutzung.

Ein verhaltensabhängiges Berechnungsverfahren dürfte Mehrpersonenhaushalte mit einer geringen Wohnfläche daher in einer stärkeren Weise zu energetischen Sanierungsmaßnahmen verpflichten, als dies bei Bewohnern von größeren Gebäuden der Fall ist, bei denen eine günstigere Relation zwischen Platzangebot und Personenanzahl. So ist der Verbrauch eines Wohngebäudes, das von einer fünfköpfigen Familie bewohnt wird, in der Regel höher anzusetzen als bei einem baugleichen Gebäude, das nur von einer Person benutzt wird, da der Energieverbrauch von fünf Personen – insbesondere durch den höheren Verbrauch an Warmwasser, aber auch durch den höheren Raumwärmebedarf bei einer vollen Auslastung der Räumlichkeiten – gewöhnlich höher ausfallen dürfte. Folglich sind Eigentümer, die mit mehreren Personen ein Gebäude bewohnen, stärker von einer potenziellen energetischen Sanierungslast betroffen als Eigentümer mit einem Ein- oder Zweipersonenhaushalt.

Im Schutzbereich des Art. 3 Abs. 1 GG müssen Ungleichbehandlungen durch einen hinreichend gewichtigen Grund gerechtfertigt werden (BVerfGE 100, 138, 174). Dabei muss sich ein innerer Zusammenhang zwischen den vorgefundenen Unterschieden und der differenzierenden Regelung herstellen lassen (vgl. BVerfGE 42, 374, 388; 71, 39, 58). Entscheidend ist daher, dass der Gesetzgeber zwischen energetisch sanierungspflichtigen und nicht sanierungspflichtigen Gebäuden ein zulässiges, an sachgerechten Gründen ausgerichtetes Differenzierungskriterium eingeführt hat. Die unterschiedliche Behandlung von Gebäudeeigentümern an die verhaltensbezogene Berechnungsmethode des Energieverbrauchs zu koppeln, erscheint indes nicht unproblematisch. Da der Energieverbrauch pro Fläche und Jahr auch ganz wesent-

lich vom Verhalten, Nutzungsgrad und von der Anzahl der Bewohner bestimmt wird, trifft das verhaltensbezogene Berechnungsverfahren nur bedingt Aussagen über die energetische Qualität des Gebäudes. Zwar können mit der Regelung durchaus Einsparpotenziale im Gebäudebereich erzielt werden. Zwischen dem individuellen Verhalten bzw. dem Nutzungsgrad und der energetischen Qualität von Wohngebäuden besteht jedoch kein hinreichend sachlicher Zusammenhang, der eine umfassende Pflicht des Eigentümers zur Gebäudesanierung rechtfertigt.

Dabei kann vorliegend dahinstehen, ob und inwieweit eine Minderung des Verbrauchs vorliegend durch eine **individuelle Kontingentierung des Energiebezugs** gerechtfertigt werden könnte. Denn selbst wenn die Gesetzentwürfe über das Ziel der Gebäudesanierung hinaus zusätzlich eine derartige Kontingentierung beabsichtigten, wäre eine Differenzierung nach dem Verbrauch einzelner Haushalte nur aufgrund einer **personenbezogenen Betrachtungsweise** zulässig.

Es spricht demnach vieles dafür, das Berechnungsverfahren nicht nach dem Energieverbrauch, sondern auf **Grundlage des Energiebedarfs des Gebäudes** selbst vorzunehmen, wie dies die Energieeinsparverordnung (EnEV) für die Ausstellung von Energieausweisen von zu errichtenden Gebäuden, für die regelmäßig noch keine Verbrauchsdaten vorliegen können, vorsieht (vgl. § 18, § 3 i.v.m. Anlage 1 Energieeinsparungsverordnung; für bestehende Gebäude gilt nach der EnEV hingegen ebenfalls ein verbrauchsorientierter Maßstab). Dieses Verfahren wird im Übrigen – jedenfalls in § 13 Abs. 4 Entwurf Hamburgisches Klimaschutzgesetz – bereits für **Änderungen** an Gebäuden zugrunde gelegt. Durch eine **gebäudebezogene Berechnung** würden sich die hier skizzierten verfassungsrechtlichen Probleme einer verbrauchsabhängigen Bestimmung zur Feststellung des Bestehens einer energetischen Sanierungspflicht nicht mehr stellen.

Damit kann festgestellt werden, dass eine nur am Bedarf des Gebäudes ausgerichtete Sanierungspflicht weder gegen Art. 3 Abs. 1 GG noch gegen andere Grundrechte verstoßen würde.

III. Resümee:

1. Kompetenzrechtlich steht es dem Landesgesetzgeber frei, Regelung zum Schutze des Klimas zu erlassen, die sich auf den energetischen Zustand des alten Gebäudebestands beziehen.

2. Aus dem Eigentumsgrundrecht in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ergeben sich weder durchgreifende verfassungsrechtliche Hindernisse gegen eine künftige gesetzliche Anordnung einer Pflicht zur Außerbetriebnahme von elektrischen Heizungen noch gegen den Erlass energetischer Mindeststandards im Gebäudebestand. Einschränkungen, durch die der Gesetzgeber seine Befugnis zur Inhaltsbestimmung des Eigentums wahrnimmt, beruhen auf dem verfassungskräftigen Gemeinwohlbelang des Klimaschutzes und sind verhältnismäßig.

Bezüglich der Festlegung neuer Energiestandards für bereits errichtete Gebäude ist zu beachten, dass Übergangsfristen enthalten sein müssen, die den Eigentümern eine angemessene Zeitspanne einräumen, um eine Sanierung vorzunehmen. Die mehrdeutige sprachliche Formulierung über den Zeitpunkt der Einhaltung des vorgegeben Jahresenergiebedarfs (§ 5 EEWärmeG) sollte klarer gefasst werden.

Mit Blick auf die Bestimmung im EEWärmeG ist eine Härtefallregelung einzufügen.

3. Hinsichtlich der Regelungen über die energetischen Mindestanforderungen für bestehende Gebäude steht die Vereinbarkeit eines **am Energieverbrauch** ausgerichteten Berechnungsverfahrens mit dem Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG in Frage. Insoweit ist davon auszugehen, dass Eigentümer von Wohngebäuden mit einer intensiven Nutzung durch eine verbrauchsorientierte Berechnung potenziell stärker mit der Pflicht zur energetischen Sanierung belastet werden als Eigentümer mit einem geringeren Auslastungs- und Verbrauchsverhalten. Erfolgt hingegen eine Berechnung auf der **Grundlage des Energiebedarfs des jeweiligen Gebäudes**, ist ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz von vornherein ausgeschlossen.