



WPKS

AUFTRAGSSTUDIE

Rechtsgutachten zur Dekarbonisierung des Gebäudebestands

Analyse des geltenden rechtlichen Instrumentariums zur Gebäudesanierung, Vergleich zu dänischen Maßnahmen und Vorschläge *de lege ferenda*

Studie von Prof. Dr. Daniela Winkler, Dr. Marc Zeccola und Kornelius Löffler von der Universität Stuttgart im Auftrag der Wissenschaftsplattform Klimaschutz



Universität Stuttgart
Institut für Volkswirtschaftslehre und Recht

Impressum

AUFTRAGGEBER

Wissenschaftsplattform Klimaschutz

AUFTRAGNEHMER / AUTOR:INNEN

Prof. Dr. Daniela Winkler, Dr. Marc Zeccola, Kornelius Löffler

Universität Stuttgart

Institut für Volkswirtschaftslehre und Recht (IVR)

ZITIERHINWEIS

Winkler, D., Zeccola, M., Löffler, K., 2026: Rechtsgutachten zur Dekarbonisierung des Gebäudebestands: Analyse des geltenden rechtlichen Instrumentariums zur Gebäudesanierung, Vergleich zu dänischen Maßnahmen und Vorschläge *de lege ferenda*. Auftragsstudie im Rahmen der Wissenschaftsplattform Klimaschutz. Potsdam.

DOI: 10.48485/pik.2026.14

DISCLAIMER

Dieses Rechtsgutachten wurde beauftragt und finanziert von der Wissenschaftsplattform Klimaschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt. Die Ergebnisse und Aussagen in dieser Publikation liegen in der alleinigen Verantwortung der Autor:innen und reflektieren nicht notwendigerweise die Sichtweise der Wissenschaftsplattform Klimaschutz.

PROJEKTKOORDINATION

WISSENSCHAFTSPLATTFORM KLIMASCHUTZ

Tel: +49 331 288 2519

E-Mail: wpks@pik-potsdam.de

www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e.V.

Telegraphenberg A31

Postfach 60 12 03

D-14412 Potsdam

www.pik-potsdam.de

STAND

Juni 2026

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Executive Summary | 1 |
| A. Fragestellung und Untersuchungsrahmen | 3 |
| I. Fragestellung | 3 |
| II. Untersuchungsrahmen | 4 |
| 1. Einführung und Vorgaben des Europarechts..... | 4 |
| a. Maßnahmenprogramm „Fit for 55“ | 5 |
| b. Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (RED)..... | 7 |
| c. Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD) ... | 8 |
| d. Verordnung (EU) 2020/852 zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen (Taxonomie- VO)..... | 11 |
| e. Verordnung (EU) 2024/1781 zu Ökodesign-Anforderungen an nachhaltige Produkte | 11 |
| f. Richtlinie (EU) 2023/959 über den EU-Emissionshandel (EHS-RL) und Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Treibhausgasminderungsziele . | 11 |
| g. Verordnung (EU) 2024/3110 über die Vermarktung von Bauprodukten (CPR) und Richtlinie (EU) 2022/2464 über die Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD) | 12 |
| 2. Kompetenz-, verfahrens- und aufsichtsrechtliche Aspekte | 13 |
| a. Kompetenzrechtliche Aspekte | 13 |
| aa. Grundgesetzliche Kompetenzverteilung | 13 |
| bb. Öffnungsklauseln | 15 |
| b. Verfahrensrechtliche Aspekte | 17 |
| c. Aufsichtsrechtliche Aspekte | 18 |
| aa. Schornsteinfeger, § 97 GEG | 18 |
| bb. Ausstellungsberechtigte der Energieausweise, § 88 GEG | 19 |
| cc. Ausstellungsberechtigte der Erfüllungserklärung, § 92 GEG | 19 |
| dd. Akkreditierungs- und Zertifizierungsstelle..... | 20 |
| 3. Art. 14 GG und baurechtlicher Bestandsschutz..... | 20 |
| a. Anforderungen des Art. 14 GG | 21 |
| b. Sonderfall: Bestandsschutz | 23 |
| B. Rechtliche Steuerung und Förderung einer energieeffizienten Gebäudesanierung de lege lata | 25 |
| I. Bundesrecht | 25 |
| 1. Bundesklimaschutzgesetz (KSG)..... | 25 |
| 2. Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)..... | 26 |
| 3. Gebäudeenergiegesetz (GEG)..... | 27 |

| | |
|---|-----------|
| <i>a. Inhaltliche Steuerung</i> | 27 |
| aa. Wärmedämmung | 27 |
| bb. Heizungssysteme..... | 28 |
| cc. Vorbildfunktion der öffentlichen Hand gemäß § 4 GEG | 30 |
| <i>b. Instrumentelle Steuerung</i> | 30 |
| aa. Gebäudeenergieausweis | 30 |
| bb. Erfüllungserklärung..... | 31 |
| cc. Förderung nach § 89 Abs. 1 GEG | 32 |
| dd. Behördliche Befugnisse nach § 95 GEG | 33 |
| ee. Sanktionsregime des GEG..... | 33 |
| 4. Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)..... | 34 |
| 5. Geothermie-Beschleunigungsgesetz (GeoBG) | 35 |
| 6. Bauplanungs- und Raumordnungsrecht..... | 35 |
| <i>a. Bebauungspläne</i> | 35 |
| <i>b. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB</i> | 36 |
| <i>c. Stadtumbaumaßnahmen gemäß §§ 171a ff. BauGB</i> | 38 |
| <i>d. Erhaltungssatzungen gemäß § 172 Abs. 1 BauGB</i> | 39 |
| <i>Exkurs: BauGB-Upgrade 2026</i> | 41 |
| <i>e. Städtebauliche Verträge</i> | 41 |
| <i>f. Sonderregelung des § 248 BauGB zur Energieeinsparung im Gebäudebestand</i> | 42 |
| II. Landesrecht | 42 |
| 1. Bauordnungsrecht..... | 43 |
| <i>a. Genehmigungspflichtigkeit eines Bauvorhabens</i> | 44 |
| <i>b. Vollzug der Anforderungen des GEG im Bauordnungsrecht</i> | 44 |
| <i>c. Bautechnische Nachweise</i> | 45 |
| <i>d. Örtliche Bauvorschriften, insbesondere Gestaltungssatzungen</i> | 46 |
| 2. Landesgesetzliche Spezialregelungen | 46 |
| 3. Denkmalschutzrecht | 49 |
| III. Kommunale Satzungen | 50 |
| C. Vergleich zwischen Deutschland und Dänemark zur Steuerung einer klimaneutralen Gebäudesanierung | 52 |
| I. Rechtsvergleichende Methodik | 52 |
| II. Allgemeine Bemerkungen zur Steuerung der Dekarbonisierung in Dänemark | 53 |
| III. Rechtsvergleich im Einzelnen (Ermittlung des Rechtsmaterials) | 55 |
| 1. Grundzüge des dänischen Baurechts und Einordnung der Lebenszyklusanalyse | 55 |
| <i>a. Planungsrecht (Planloven)</i> | 55 |

| | |
|---|-----------|
| <i>b. Bauordnungsrecht (Byggeloven und Bygningsreglementet)</i> | 56 |
| <i>c. Genehmigungsverfahren und Nutzungsfreigabe</i> | 57 |
| <i>d. Lebenszyklusemissionen im Bygningsreglementet (Anwendungsbereich und Tatbestand der §§ 297, 298 BR18)</i> | 57 |
| 2. Konkrete inhaltliche Steuerung der Lebenszyklusanalyse nach §§ 297, 298 BR18..... | 59 |
| <i>a. Berechnung der Klimaauswirkungen gemäß § 297 BR18</i> | 59 |
| aa. Allgemeines, § 297 Abs. 1 BR18..... | 59 |
| bb. Lebenszyklus und Betrachtungszeitraum, § 297 Abs. 4 BR18 | 59 |
| cc. Baumaterialien, § 297 Abs. 6 BR18..... | 61 |
| <i>b. Grenzwerte für die Klimabelastung, § 298 BR18</i> | 62 |
| <i>c. Sanierungsrecht und Energieeffizienzvorgaben, §§ 274–282 BR18</i> | 63 |
| 3. Instrumentelle Steuerung | 64 |
| <i>a. Ordnungsrechtliche Instrumente</i> | 64 |
| <i>b. Finanzielle Förderung</i> | 64 |
| IV. Vergleichende Analyse der Rechtslagen | 65 |
| 1. Vergleichsobjekte..... | 65 |
| 2. Mögliche <i>legal transplants</i> | 65 |
| D. Rechtspolitische Empfehlungen | 66 |
| I. Anpassungsbedarf des deutschen Rechts infolge unionsrechtlicher Vorgaben | 66 |
| 1. Die <i>Gesamtenergieeffizienz</i> als Leitmotiv..... | 66 |
| 2. Bestandsgebäude im Rahmen von Art. 8 EPBD | 66 |
| 3. Die Lebenszyklusanalyse im Rahmen von Art. 9 EPBD | 67 |
| <i>a. Nichtwohngebäude, Art. 9 Abs. 1 EPBD</i> | 67 |
| <i>b. Wohngebäude, Art. 9 Abs. 2 EPBD</i> | 68 |
| <i>c. Gebäuderenovierungspläne, Art. 3 EPBD</i> | 68 |
| <i>d. Renovierungspässe</i> | 69 |
| 4. Quartiersansatz..... | 69 |
| 5. Zwischenergebnis | 69 |
| II. Rechtspolitische Empfehlungen | 69 |
| Exkurs: Wie ist das Eckpunktepapier zum GMG unions- und verfassungsrechtlich einzuordnen? | 72 |
| Literaturverzeichnis | 76 |

Executive Summary

Das vorliegende Rechtsgutachten untersucht und bewertet die rechtlichen Steuerungsinstrumente zur Dekarbonisierung des Gebäudebestands in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Lebenszyklusanalyse. Untersuchungsgegenstand ist **ausschließlich der Gebäudebestand, nicht der Neubau**. Ziel ist es, bestehende rechtliche Instrumente zu analysieren und rechtspolitische Handlungsempfehlungen im Einklang mit dem europäischen Rechtsrahmen zu entwickeln.

Der Gebäudesektor spielt eine zentrale Rolle bei der Erreichung der nationalen und EU-Klimaziele. Während **Deutschland die Klimaneutralität bis 2045** und eine **Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 65 %** erreichen will, strebt die **EU die Klimaneutralität bis 2050** sowie eine **Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % bis 2030** an. Der Gebäudesektor ist dabei sowohl wegen des hohen Endenergieverbrauchs als auch wegen seines erheblichen Emissionsanteils von besonderer Bedeutung. Da weiterhin ein Großteil des Gebäudebestands energetisch ineffizient ist, wächst der Handlungsbedarf mit fortschreitender Zeit.

Zentraler Referenzrahmen für die rechtliche Bewertung ist das EU-Klimaschutzrecht, insbesondere die **Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD)**, die **Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED)** und das **Emissionshandelssystem (ETS)**. Die EU verfolgt einen integrativen Ansatz, der marktwirtschaftlich basierte, ordnungsrechtliche und subventionspolitische Instrumente kombiniert.

Leitprinzip der EU-Regulierung im Gebäudesektor ist die **Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden**. Sie bildet den zentralen Maßstab für die Bewertung von Maßnahmen. Jeder EU-Mitgliedstaat wird einen nationalen Gebäuderenovierungsplan ausarbeiten, der die nationale Dekarbonisierungsstrategie für den Gebäudebestand darlegt.

Die unionsrechtlichen Vorgaben für Bestandsgebäude sind weniger strikt als die für Neubauten. Insbesondere enthält die EPBD **keine unmittelbaren, einheitlichen Sanierungspflichten für bestehende Wohngebäude**. Stattdessen werden Zielwerte für die Reduktion des Primärenergieverbrauchs vorgegeben, deren konkrete Umsetzung den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Für Nichtwohngebäude hingegen sind Mindeststandards für die Energieeffizienz (*Minimum Energy Performance Standards – MEPS*) verpflichtend einzuführen.

Das **Gebäudeenergiegesetz (GEG)** bildet in Deutschland den zentralen nationalen Rechtsrahmen. Es ist im Vollzug stark durch das **Prinzip der Eigenverantwortlichkeit** geprägt. Die Dekarbonisierung des Gebäudebestands stellt sich als **komplexe Querschnittsaufgabe** dar, die insbesondere Energie-, Bau-, Umwelt- und Klimaschutzrecht betrifft. Kompetenzrechtlich fällt sie überwiegend in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes. Gleichzeitig bestehen erhebliche Wechselwirkungen mit dem Bauordnungsrecht der Länder, was zu einer föderal-fragmentierten Rechtslage führt. Die bestehenden Instrumente bilden **kein kohärentes, durchgängig wirksames und effektives Steuerungssystem**.

Der **Vergleich mit Dänemark** verdeutlicht strukturelle Unterschiede. Während Dänemark durch einen zentralistischen Staatsaufbau, frühzeitige Wärmeplanung und einen hohen Anteil Erneuer-

barer Energien eine fortgeschrittene Dekarbonisierung erreicht hat, ist das deutsche System stärker fragmentiert und weniger integriert. In Dänemark wird bereits eine **Treibhausgas-Lebenszyklusanalyse für Neubauten**, d.h. nicht für Bestandsbauten, durchgeführt. Direkte Transfermöglichkeiten aus der dänischen Rechtsordnung (sog. *legal transplants*) sind aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen nicht möglich.

Die **Lebenszyklusanalyse für Bestandsgebäude** ist – obwohl sie im europäischen Recht zunehmend an Bedeutung gewinnt – europarechtlich nicht verpflichtend und ökonomisch fragwürdig. Während sie im Neubau künftig durch die EPBD obligatorisch wird, entfaltet die Lebenszyklusanalyse für den Gebäudebestand vorerst keine unmittelbare Steuerungswirkung.

Vor diesem Hintergrund formuliert das Gutachten folgende rechtspolitische Empfehlungen:

Erstens sollte für Nichtwohngebäude ein **System verbindlicher Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz** eingeführt werden, um die energetisch schlechtesten Gebäude gezielt zur Renovierung zu verpflichten (*worst-first-Ansatz*). Für Wohngebäude sollten **nationale Renovierungspläne** erlassen werden. Ein nationaler Gebäuderenovierungsplan, der sowohl Wohn- als auch Nichtwohngebäude adressiert, liegt nach der Ressortabstimmung bereits im Entwurf vor.

Zweitens sollte der Einsatz Erneuerbarer Energien im Gebäudebestand rechtlich gestärkt werden, insbesondere durch **verpflichtende Mindestanteile bei größeren Renovierungen oder beim Austausch von Heizungsanlagen**, sofern dies technisch und wirtschaftlich möglich ist.

Drittens sollte der Ausbau der **Nutzung von Erneuerbaren Energien im Gebäudebestand** prioritär gefördert werden, sowohl rechtlich als auch finanziell, wobei die Förderung zielgerichtet auf Bestandsgebäude ohne entsprechende Anlagen konzentriert werden könnte (*worst-first*).

Viertens werden **flankierende Maßnahmen** angeregt, darunter etwa die Erleichterung der Anpassung bestehender Gebäude an energetische Anforderungen in Gebieten mit besonderen baurechtlichen Restriktionen (bspw. Erhaltungssatzungen), die Förderung der Wiederverwendung von Bauprodukten im Sinne einer zirkulären Bauwirtschaft sowie eine Evaluation der Vollzugsstrukturen des GEG.

Für die Dekarbonisierung des Gebäudebestands ist ein **ausgewogener Policy-Mix aus ordnungsrechtlichen Vorgaben, finanziellen Anreizen und marktwirtschaftlichen Mechanismen** entscheidend, der sowohl die europäischen Vorgaben wahrt als auch nationale Besonderheiten berücksichtigt.

A. Fragestellung und Untersuchungsrahmen

I. Fragestellung

Das vorliegende Rechtsgutachten hat den Auftrag, die **rechtlichen Instrumente der Dekarbonisierung des Gebäudebestands** in Deutschland zu untersuchen. Das Gutachten eruiert und bewertet die herkömmlichen rechtlichen Steuerungsinstrumente zur Erreichung eines dekarbonisierten Gebäudebestands. Im Zentrum der Begutachtung steht die Betrachtung der Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebenszyklus als Anknüpfungspunkt der rechtlichen Steuerung auf der Mikroebene.

Das Gutachten bezieht sich **ausschließlich auf den Gebäudebestand**. Das heißt die Gesamtheit aller bestehenden und fertiggestellten Gebäude, unabhängig davon, ob es sich um Wohn- oder Nichtwohngebäude handelt. **Der Neubau wird nicht selbständig untersucht**. Der Gebäudebestand ist begrifflich vom Gebäudesektor zu unterscheiden. Unter dem *Gebäudesektor* versteht man den Bilanzierungssektor für Treibhausgasemissionen auf der Makroebene.

Gebäude sind gemäß Art. 2 Nr. 1 EPBD Konstruktionen, die Dach sowie Wände aufweisen und deren Raumklima unter Einsatz von Energie konditioniert wird. Auf die tatsächliche Konditionierung des Innenraumklimas kommt es nicht an.¹ Ausreichend ist die technische Ausstattung des Gebäudes mit entsprechenden Anlagen.² Der Gebäudebegriff ist im GEG nicht definiert, aber mit Blick auf den Anwendungsbereich i.S.v. § 2 Abs. 1 Nr. 1 GEG deckungsgleich.³

Unterschieden wird ferner zwischen **Wohn- und Nichtwohngebäuden**. Nach Art. 2 Nr. 18 EPBD sind *Wohngebäude* solche Zimmer oder Zimmerkomplexe, die in einem dauerhaften Gebäude oder einem architektonisch abgetrennten Teil eines Gebäudes liegen und zur ganzjährigen Bewohnung durch einen privaten Haushalt bestimmt sind. Dem entspricht die Begriffsdefinition in § 3 Abs. 1 Nr. 33 GEG, wonach ein *Wohngebäude* jedes Gebäude ist, das nach seiner Zweckbestimmung überwiegend dem Wohnen dient. Ausdrücklich eingeschlossen werden Wohn-, Alten- oder Pflegeheime sowie ähnliche Einrichtungen. *Nichtwohngebäude* sind im Umkehrschluss solche Gebäude, die diesen Anforderungen nicht genügen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 23 GEG). **Werden bestehende Gebäude verändert, so gelten sie nicht als neue Gebäude**.⁴

Eine **Lebenszyklusanalyse** (auch Ökobilanzierung oder *Life Cycle Assessment* – LCA) ermöglicht die **sektorübergreifende Bilanzierung aller im gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes auftretenden Treibhausgasemissionen** unter Einschluss der Herstellung und Gewinnung der Baustoffe, des Baus, der Sanierung sowie der Nutzung und des Betriebs des Gebäudes einschließlich vor- und nachgelagerter Prozesse (vgl. Art. 2 Nr. 24 EPBD). **Von der Begutachtung sind solche Emissionen ausgenommen, die beim Bau des Bestandsgebäudes entstanden sind**. Sie sind, je nach Alter und Beschaffenheit der Gebäude, nur annäherungsweise, wenn überhaupt, bestimmbar.

¹ Für das GEG: *Holtmeier*, in: BeckOGK GEG, § 2 Rn. 4.

² In der EPBD werden diese Anlagen unter den Begriff der „gebäudetechnischen Systeme“ subsumiert, vgl. Art. 2 Nr. 6 EPBD.

³ *Frenz/Lülsdorf*, in: *Frenz/Cosack*, GEG, § 2 Rn. 3; *Holtmeier*, in: BeckOGK GEG, § 2 Rn. 2.

⁴ Erwägungsgrund (21) zur EPBD.

Die Festlegung von **Grenzwerten** erlaubt die **Verrechnung der aggregierten Emissionen**. Höhere Emissionen durch einen hohen Wärme- und Energieverbrauch in der Nutzungs- und Betriebsphase können durch eine besonders emissionsarme Renovierung bzw. Sanierung kompensiert werden. Umgekehrt führt die Verwendung emissionsreicher Bauprodukte zu höheren Anforderungen an die Energieeffizienz und -einsparung in der Nutzungs- und Betriebsphase.

Unter den **synonym verwendeten Begriffen der Renovierung** bzw. **Sanierung** wird allgemein die Wiederherstellung, Ausbesserung bzw. eine modernisierende Umgestaltung verstanden.⁵ Nicht jede Renovierung bzw. Sanierung eines Bestandsgebäudes bietet vernünftigerweise die Gelegenheit zu einer Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz eines Bestandsgebäudes. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erweisen sich deshalb für die Begutachtung nur Renovierungen bzw. Sanierungen größeren Umfangs als relevant. Eine Renovierung bzw. Sanierung in diesem Sinne liegt nur vor, wenn **mehr als 25 % der Gebäudehülle** einer Renovierung bzw. Sanierung unterzogen werden. Dies deckt sich mit dem Begriff der „größeren Renovierung“ i.S.v. Art. 2 Nr. 22 lit. b EPBD und § 3 Abs. 1 Nr. 13a GEG.

II. Untersuchungsrahmen

1. Einführung und Vorgaben des Europarechts

Bei Neubauten machen graue Emissionen mittlerweile ca. 40–50 % der Gesamtemissionen aus.⁶ Der europäische Trend weist daher den Weg hin zur **sektorübergreifenden Bilanzierung von Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebenszyklus von Gebäuden** (Neubau und Bestand) hinweg – von der Herstellung der Baustoffe, der Errichtung und Nutzung des Gebäudes bis hin zum Abbruch und der Entsorgung. Im Mai 2024 verabschiedete die EU zur Harmonisierung und im Einklang mit ihrer *Energy Efficiency First*-Strategie eine Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie (*Energy Performance of Buildings Directive – EPBD*)⁷, die die Mitgliedstaaten bis Mai 2026 zur Umsetzung verpflichtet. Sie bezieht sich sowohl auf Neubauten als auch den Gebäudebestand und sieht erstmals eine obligatorische Lebenszyklusanalyse für alle Neubauten (d.h. nicht Gebäudebestand) ab dem 01.01.2030 vor, die in einem Gebäudeenergieausweis offenzulegen ist (Art. 7 Abs. 2 lit. b EPBD).

Bekannt sind die europarechtlichen Vorgaben, die insbesondere durch die EU-Klimaschutz-VO⁸ und das sog. Europäische Klimagesetz⁹ verbindliche Klimaschutzziele auf der politischen Grund-

⁵ Duden Online-Wörterbuch, *Renovierung*, *Sanierung*, abgerufen unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/Renovierung> bzw. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Sanierung> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

⁶ Röck et al., *Applied Energy* 258 (2020), 114107 (6 f.).

⁷ Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.04.2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (ABl. L 2024/1275).

⁸ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 vom 30.05.2018 (AbI. L 156 vom 19.06.2018, S. 26–42).

⁹ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.06.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 (ABl. L 243 vom 09.07.2021, S. 1–17).

lage des *European Green Deal* ausformuliert haben. Danach hat sich die EU zu einer gesamtwirtschaftlichen Klimaneutralität bis 2050 und zur Reduzierung der Emissionen in der Union bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 verpflichtet. Daneben treten unzählige Verordnungen, Richtlinien und sonstige Rechtsakte der Union im Rahmen ihres Maßnahmenprogramms „Fit for 55“¹⁰ als Teil des *European Green Deal*. Damit verfolgt die EU insbesondere **Ziele des Klimaschutzes**, betont aber gleichzeitig, dass die Reduktion der Treibhausgasemissionen die Abhängigkeit der EU von fossilen Energieträgern, die sich zugleich als politische Abhängigkeit darstellt, verringert. Neben den Klimaschutz tritt daher die **Energieautonomie** als weiteres eigenständiges Ziel europäischer¹¹ (und nationaler¹²) Energiepolitik.

a. Maßnahmenprogramm „Fit for 55“

Mit dem Maßnahmenprogramm „Fit for 55“ verfolgt die EU-Kommission eine Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft.¹³ Um dieses Ziel zu erreichen, setzt die Union auf einen ausgewogenen „Policy-Mix“ aus marktwirtschaftlichen (Emissionshandel), regulatorischen und ordnungsrechtlichen (insbesondere die Erneuerbare-Energien-Richtlinie und die Energieeffizienz-Richtlinie) sowie subventionspolitischen Maßnahmen (Klima-Sozialfonds).¹⁴

Zentraler Baustein ist das **Europäische Emissionshandelssystem** (*European Union Emissions Trading System* – ETS). Der Emissionszertifikatehandel, dessen Ziel die Reduzierung von Treibhausgasemissionen nach marktwirtschaftlichen Prinzipien ist, ist bereits seit 2005 das zentrale Klimaschutzinstrument der EU.¹⁵ Ab 2027 sollte ein eigenständiges Handelssystem, der Europäische Emissionshandel für Gebäude und den Straßenverkehr (*European Union Emissions Trading System 2* – ETS-2), neben den bestehenden Emissionshandel nach dem ETS-1-System¹⁶ treten. Mit der VO (EU) 2026/667¹⁷ wurde die Durchführung auf 2028 verschoben.

¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 14.07.2021, COM(2021) 55 final.

¹¹ Die EU ist von Energieautonomie (noch) weit entfernt: Gegenwärtig deckt sie mehr als die Hälfte ihres Energiebedarfs aus Importen, so wurde für das Jahr 2023 eine Energieabhängigkeit von insgesamt 58 % festgestellt. Hierzu Statistisches Bundesamt, Energieabhängigkeit der EU, abgerufen unter <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Umwelt-Energie/Energieabhaengigkeit.html> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026). Diese können jedoch zugleich politische Abhängigkeiten begründen oder verfestigen.

¹² So ausdrücklich BT-Drs. 20/6875, S. 1.

¹³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 14.07.2021, COM(2021) 55 final, S. 1.

¹⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 14.07.2021, COM(2021) 55 final, S. 4.

¹⁵ Umweltbundesamt, Der Europäische Emissionshandel, abgerufen unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/der-europaeische-emissionshandel#teilnehmer-prinzip-und-umsetzung-des-europaischen-emissionshandels> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

¹⁶ Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.05.2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union (ABl. L 130 vom 16.05.2023, S. 134–202).

¹⁷ Verordnung (EU) 2026/667 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.03.2026 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 hinsichtlich der Festlegung eines Klimazwischenziels der Union für 2040 (ABl. L 2026/667 vom 18.03.2026).

Mit dem **TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024**¹⁸ wurde das deutsche nationale Emissionshandelssystem nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)¹⁹ in das EU-System integriert²⁰, welches bereits seit 2021 für die Sektoren Gebäude und Verkehr eine CO₂-Bepreisung vorsieht. An die Stelle der Abgabepflicht nach § 8 BEHG sollte ursprünglich ab 2027 die Verpflichtung zur Abgabe von Emissionszertifikaten nach dem ETS-2 treten.²¹ Das deutsche nationale Emissionshandelssystem wird durch die neue EU-Regulatorik aber nicht obsolet, da es einen (wenn auch geringfügig) weiteren Anwendungsbereich hat.²² Das BEHG erfasst die Emissionen nicht sektorbezogen, sondern zielt allgemein auf Emissionen ab, die aus der Verbrennung von fossilen Kraft- und Brennstoffen (insbesondere Heizöl, Flüssiggas, Erdgas, Kohle, Benzin oder Diesel) resultieren und nicht vom EU-ETS erfasst werden.²³ Nach Art. 30j Abs. 1 EU-Emissionshandelsrichtlinie (EHS-RL)²⁴ können Mitgliedstaaten durch ein *Opt-In*-Verfahren unilateral auch solche Emissionen dem ETS-Regime unterwerfen, die nicht erfasst werden. Die Ausweitung muss von der Kommission genehmigt werden. In Deutschland betrifft dies den Einsatz fossiler Brennstoffe in der Land- und Forstwirtschaft, im Schienenverkehr und in der Abfallverbrennung.²⁵

Um die durch das neue Emissionshandelssystem auftretenden negativen sozialen und verteilungspolitischen Folgen für Haushalte, Kleinstunternehmer und Verkehrsteilnehmer abzumildern, hat die EU einen **Klima-Sozialfonds**²⁶ geschaffen.²⁷ Der Fonds, der sich „ausnahmsweise und vorübergehend“ aus den Einnahmen aus dem Zertifikatehandel finanziert, soll zwischen 2026 und 2032 ein Volumen von 65 Milliarden Euro erreichen.²⁸

Schließlich umfasst die *Fit for 55*-Strategie Anpassungen weiterer Rechtsgrundlagen. Die Überarbeitungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (*Renewable Energy Directive – RED III*)²⁹ und der Energieeffizienz-Richtlinie (*Energy Efficiency Directive – EED*)³⁰ brachten zum einen eine Anhebung des Anteils der Erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch sowie zum anderen eine Anhebung der Effizienzanforderungen und Energieeinsparziele mit sich.

¹⁸ Gesetz zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG vom 27.02.2025 (BGBl. 2025 Nr. 70).

¹⁹ Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2728; 2022 I S. 2098), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 27.02.2025 (BGBl. 2025 Nr. 70). Zur Verfassungsmäßigkeit des BEHG: *Ernst*, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 1 BEHG Rn. 20 ff.

²⁰ BT-Drs. 20/13585, S. 56.

²¹ BT-Drs. 20/13585, S. 56.

²² *Shtereva/Hanke*, EnWZ 2025, 352 (353); *Rath/Ekardt*, KlimR 2022, 171 (173 f.).

²³ BT-Drs. 19/14746, S. 2; *Ernst*, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 1 BEHG Rn. 1.

²⁴ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32–46).

²⁵ BT-Drs. 20/13585, S. 56.

²⁶ Verordnung (EU) 2023/955 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.05.2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060 (ABl. L 130 vom 16.05.2023, S. 1–51).

²⁷ *Zenke/Telschow*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, 118. Emissionshandel Rn. 132.

²⁸ Erwägungsgrund (30) der VO (EU) 2023/955.

²⁹ Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.10.2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates (ABl. L 2023/2413 vom 31.10.2023). Zur Umsetzung der RED III in nationales Recht s. *Wulff*, NVwZ 2024, 368.

³⁰ Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.09.2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (ABl. L 231 vom 20.09.2023, S. 1–111).

b. Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (RED)

Die RED trat bereits am 21.12.2018 in Kraft und hat das Ziel, einen gemeinsamen Rahmen für die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu schaffen (Art. 1 S. 1 RED). Zugleich wird in ihr ein verbindliches Unionsziel für den Gesamtanteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Union für 2030 festgelegt (Art. 3 S. 1 RED). Mit RED III wurde Art. 15a RED neu eingeführt, der vorschreibt, dass „die Mitgliedstaaten für das Jahr 2030 einen Richtwert für den nationalen Anteil der am Standort oder in der Nähe erzeugten bzw. aus dem Netz bezogenen Energie aus erneuerbaren Quellen am Endenergieverbrauch in ihrem Wirtschaftszweig Gebäude fest[legen], der mit der Richtzielvorgabe im Einklang steht, bis 2030 einen Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen von mindestens 49 % am Endenergieverbrauch in Gebäuden in der Union zu erreichen“ (Abs. 1 S. 1). Zur Berechnung des Richtwerts stellt die Kommission eine Berechnungsmethode zur Verfügung,³¹ auf deren Grundlage sie einen nationalen Richtwert im Gebäudesektor von 43 % vorsieht.³²

In Art. 15a Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 RED werden die Mitgliedstaaten verpflichtet „in ihren nationalen Regelungen und Bauvorschriften [...] geeignete Maßnahmen fest[zulegen], um den Anteil von am Standort oder in der Nähe erzeugtem Strom und erzeugter Wärme und Kälte aus erneuerbaren Quellen sowie der aus dem Netz bezogenen Energie aus erneuerbaren Quellen im Gebäudebestand zu erhöhen“. Der Begriff der „geeignete[n] Maßnahmen“ deutet auf einen weiten Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten, der jedoch durch eine konkrete Handlungspflicht ergänzt wird.³³ Nach Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 RED müssen die Mitgliedstaaten nämlich in ihren nationalen Regelungen oder Bauvorschriften „verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung“ der Erneuerbaren Energiequellen vorsehen. Dies betrifft explizit auch Bestandsgebäude, „die gemäß der Richtlinie 2010/31/EU einer größeren Renovierung oder einer Erneuerung der Heizungsanlage unterzogen werden“, „sofern dies wirtschaftlich, technisch und funktional durchführbar ist“. Als lokale Quelle Erneuerbarer Energie sieht die Richtlinie insbesondere Wärmepumpen vor, wie deren gesonderte Erwähnung in den Erwägungsgründen (11), (22), (43), (57) und (69) der RED belegt.

Gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 1 RED stellen die Mitgliedstaaten gemeinsam sicher, dass der **Anteil Erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch der Union** im Jahr 2030 mindestens 32 % betragen muss. Zu diesem Zweck legen die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1

³¹ Vgl. hierzu die Mitteilung der Kommission, Leitlinien zu Aspekten der Wärme- und Kälteversorgung gemäß Art. 15a, 22a, 23 und 24 der RL (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen in der durch die RL (EU) 2023/2413 geänderten Fassung (ABl. C 2025/2238 vom 15.04.2025).

³² Mitteilung der Kommission, Leitlinien zu Aspekten der Wärme- und Kälteversorgung gemäß Art. 15a, 22a, 23 und 24 der RL (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen in der durch die RL (EU) 2023/2413 geänderten Fassung (ABl. C 2025/2238 vom 15.04.2025), Annex C.

³³ Radimeczky-Krekel/Fröhlich, EnWZ 2025, 444 (446).

RED nationale Beiträge im Rahmen ihrer nationalen Energie- und Klimapläne fest, die entsprechend Art. 9 VO (EU) 2018/1999³⁴ zu entwerfen sind.³⁵ Der Wortlaut impliziert, dass es sich hierbei um eine verbindliche Verpflichtung handelt. Zudem legt Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 RED fest, dass die Kommission das Verfahren nach Art. 9 und Art. 31 der VO (EU) 2018/1999 anwendet, sofern sie nach Bewertung der gemäß Art. 9 dieser Verordnung vorgelegten Entwürfe zu dem Schluss kommt, dass die nationalen Beiträge für die Erreichung des Gesamtziels unzureichend sind. Hierdurch wird die Kommission ermächtigt, eine Nachbesserung der Energie- und Klimaziele zu verlangen³⁶ oder das weitere Verfahren an sich zu ziehen.³⁷

c. Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD)

Die EPBD trat am 28.05.2024 in Kraft und soll einen emissionsfreien Gebäudebestand sicherstellen. Die Mitgliedstaaten sind bis Mai 2026 zu einer Umsetzung verpflichtet (Art. 35 Abs. 1 EPBD). Die Vorgaben und Maßnahmen beziehen sich auf den Endenergieverbrauch von **bestehenden (Nicht-)Wohngebäuden und neu zu errichtenden Gebäuden**.³⁸

Das Kernelement stellt die **Gesamtenergieeffizienz** dar, die die berechnete erfasste Energiemenge bezeichnet, die benötigt wird, um den Energiebedarf im Rahmen der üblichen Nutzung des Gebäudes wie Heizung, Kühlung, Lüftung, Warmwasserbereitung für den häuslichen Gebrauch und Beleuchtung zu decken (Art. 2 Nr. 8 EPBD). Die Lebenszyklusanalyse wird an unterschiedlichen Stellen relevant. Der Gebäudelebenszyklus tritt bei der Berechnungsmethode, bei Nachweispflichten oder bei Finanzierungsfragen in Erscheinung.

Von Interesse ist daher zunächst die **Berechnungsmethode für die Gesamtenergieeffizienz**. Die Bestimmung einer Berechnungsmethode wurde weitestgehend den Mitgliedstaaten übertragen (Art. 4 EPBD). Eine einheitliche europäische Methode existiert nicht. In Anhang I der Richtlinie ist lediglich ein Rahmen hinterlegt.³⁹ Eine Ausnahme hiervon stellt die Berechnung der Methode des kostenoptimalen Niveaus dar. Die Bewertung soll in Niveaustufen von Gebäuden und Gebäudeteilen („kostenoptimales Niveau“, Art. 2 Nr. 32 EPBD, „Niedrigstenergiegebäude“, Art. 2 Nr. 3 EPBD und das „Nullemissionsgebäude“, Art. 2 Nr. 2 EPBD, das auch *Zero-Emission-Building* – ZEB genannt wird) sowie in Gesamtenergieeffizienzklassen münden.⁴⁰

Bei den Niveaustufen sind die Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 1 EPBD verpflichtet, **Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz** der jeweiligen Stufen von Gebäuden oder Gebäudeeinheiten festzulegen. Nach Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 EPBD ist beim „kostenoptimalen

³⁴ Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 1–77).

³⁵ Gemäß Art. 9 Abs. 1 VO (EU) 2018/2001 erstellen die Mitgliedstaaten bis zum 31.12.2018, bis zum 01.01.2028 sowie danach alle zehn Jahre einen Entwurf eines integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes, welcher der Kommission vorgelegt wird. Die Kommission bewertet die Entwürfe und formuliert Empfehlungen (vgl. Art. 9 Abs. 2). Diesen Empfehlungen müssen die Mitgliedstaaten folgen oder andernfalls die Gründe angeben und veröffentlichen (Art. 9 Abs. 3).

³⁶ S. hierzu das in Fn. 35 beschriebene Verfahren nach Art. 9 VO (EU) 2018/2001.

³⁷ Art. 31 VO (EU) 2018/2001.

³⁸ Hamm, EWeRK 2025, 3 (4).

³⁹ Lehnsack, KlimR 2024, 102.

⁴⁰ Lehnsack, KlimR 2024, 102.

Niveau" der Ausgangswert mindestens alle fünf Jahre neu zu berechnen und innerhalb von zwölf Monaten anzupassen, wenn der berechnete Wert mehr als 15 % vom aktuellen Wert abweicht. Wichtig wird dabei sein, dass Art. 6 Abs. 1 EPBD einen Rahmen zur Berechnung des kostenoptimalen Niveaus (Anhang VII) enthält, der von den Mitgliedstaaten eingehalten werden muss.

Bei den **Gesamtenergieeffizienzklassen** sollen anhand von Kategorien (A bis G) die Gebäude je nach Höhe ihres Energieverbrauchs bzw. ihrer Energieeffizienz eingeordnet werden (Art. 19 Abs. 2 EPBD). Sie dienen dazu, die energetische Qualität von Gebäuden vergleichbar und verständlich darzustellen – von sehr effizient (Klasse A) bis sehr ineffizient (Klasse G). Folgerichtig entspricht der „Buchstabe A Nullemissionsgebäuden und der Buchstabe G den Gebäuden mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz im nationalen Gebäudebestand zum Zeitpunkt der Einführung der Skala“ (Art. 19 Abs. 2 EPBD). Zusätzlich können die Mitgliedstaaten die „Energieeffizienzklasse A+ festlegen, [...] deren maximaler Schwellenwert für den Energiebedarf mindestens 20 % unter dem maximalen Schwellenwert für Nullemissionsgebäude liegt und die am Standort jährlich mehr erneuerbare Energie erzeugen als ihrem jährlichen Primärenergiebedarf entspricht“ (Art. 19 Abs. 2 EPBD). Bei Bestandsgebäuden der Klasse A+ ist sicherzustellen, dass das Lebenszyklus-Treibhauspotenzial geschätzt und in den Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz eingetragen wird. Weil die Entscheidung über die Einführung dieser Energieklasse A+ den Mitgliedstaaten übertragen ist, ergibt sich keine Pflicht zur Berücksichtigung des Lebenszyklus-Treibhauspotenzials.⁴¹

Zu den zentralen Neuerungen zählt nach Art. 19 EPBD ferner die Einführung eines digitalen Energieausweises für Gebäude und Gebäudeteile.⁴² Künftig müssen Energieausweise neben dem numerischen Primärenergieverbrauch auch konkrete Empfehlungen zur Verringerung der betriebsbedingten Treibhausgasemissionen sowie zur Verbesserung der Raumklimaqualität enthalten (Art. 19 Abs. 5 EPBD). Für Neubauten wurden verpflichtende Angaben zum Lebenszyklus integriert (Art. 7 Abs. 2 EPBD).⁴³ Für bestehende Gebäude der höchsten Energieeffizienzklasse A+ ist das Lebenszyklus-Treibhauspotenzial zumindest zu schätzen und offenzulegen (Art. 19 Abs. 2 EPBD). Nach der Anlage V über die „Vorlage für Ausweise über die Gesamtenergieeffizienz“ soll auch das Lebenszyklus-Treibhauspotenzial ausgewiesen werden, allerdings mit dem wichtigen Zusatz „falls verfügbar“ (Nr. 1 lit. e). Somit ist auch dies keine Pflicht, da zum einen schon die höchste Energieeffizienzklasse A+ nicht obligatorisch ist und zum anderen der Zusatz den fakultativen Charakter ausdrückt.

Im **Neubau** verlangt die EPBD, dass alle neu zu errichtenden Gebäude schrittweise *Nullemissionsgebäude* i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Nr. 2, Art. 11 Abs. 1 EPBD sein müssen. Ab 01.01.2028 gilt dies für Gebäude im Eigentum der öffentlichen Hand, ab 01.01.2030 für alle Neubauten (Art. 7 Abs. 1 EPBD). Ein Nullemissionsgebäude darf zum einen keine Vor-Ort-CO₂-Emissionen aus fossilen Brennstoffen verursachen und es muss zum anderen – sofern dies technisch und wirtschaftlich möglich ist – in der Lage sein, seinen Energieverbrauch sowie die Energieerzeugung und -spei-

⁴¹ Klein, KommJur 2025, 401 (410).

⁴² Zum Ganzen auch Klein, KommJur 2025, 401 (410). Zu den allgemeinen Anforderungen des neuen Ausweissystems der EPBD mitsamt den möglichen Auswirkungen auf das GEG s. BfEE (Hrsg.), Gutachten zum GEG und zur EPBD, Endbericht, S. 216 ff.

⁴³ Ab dem 01.01.2028 ist das Lebenszyklus-Treibhauspotenzial für neue Gebäude mit einer Nutzfläche von mehr als 1.000 m² zu berechnen und auszuweisen, ab dem 01.01.2030 gilt dies für alle Neubauten unabhängig von ihrer Größe.

cherung auf sich ändernde äußere Umstände anzupassen (vgl. Art. 11 Abs. 1 EPBD). Als Regelung für den Neubau wirkt sich diese Pflicht aber ebenso wenig auf den Gebäudebestand aus wie das Solarenergie-Optimierungsgebot des Art. 10 EPBD.

Für **Bestandsgebäude** verpflichtet Art. 8 Abs. 1 EPBD die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, „um sicherzustellen, dass die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, die einer größeren Renovierung unterzogen werden, oder der renovierten Gebäudeeinheiten erhöht wird“. Darüber hinaus ist nach *Nichtwohngebäuden* und *Wohngebäuden* zu unterscheiden. Während die EPBD für Nichtwohngebäude die Einführung von Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz vorschreibt (Art. 9 Abs. 1 EPBD, *Minimum Energy Performance Standards – MEPS*), gibt sie den Mitgliedstaaten für den Wohngebäudebestand Renovierungsziele in Gestalt von Primärenergieverbrauchssenkungsraten auf (Art. 9 Abs. 2 EPBD).

Für **Nichtwohngebäude** bedeutet das, dass die Mitgliedstaaten durch die Festlegung von Schwellenwerten grundsätzlich sicherstellen, dass 16 % des Nichtwohngebäudebestands mit der schlechtesten Energieeffizienz bis 2030 bzw. 26 % bis 2033 renoviert werden (vgl. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 und 4 EPBD).

Davon unterscheiden sich die unionsrechtlichen Vorgaben für den **Wohngebäudebestand**. Die Mitgliedstaaten müssen keine Mindestvorgaben an die Gesamtenergieeffizienz festlegen, werden aber dazu verpflichtet, nationale Renovierungsfahrpläne mit Zielen für 2030, 2040 und 2050 zu erlassen (Art. 9 Abs. 2 EPBD). Dieser „nationale Pfad für die schrittweise Renovierung des Wohngebäudebestands“ enthält keine ausdrückliche bzw. allgemeine Sanierungspflicht für Wohngebäude. Stattdessen muss das die Richtlinie umsetzende nationale Recht gewährleisten, dass der Primärenergieverbrauch des gesamten Wohngebäudebestands grundsätzlich bis 2030 im Vergleich zu 2020 um mindestens 16 % (lit. a), bis 2035 im Vergleich zu 2020 um mindestens 20–22 % abnimmt (lit. b) und bis 2040 und danach alle fünf Jahre einen national bestimmten Wert erreicht oder unterschreitet, der sich aus einer schrittweisen Verringerung des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs von 2030 bis 2050 entsprechend der Transformation des Wohngebäudebestands in einen Nullemissionsgebäudebestand ergibt (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c EPBD). Weiter sind mindestens 55 % der Energieeinsparungen durch Renovierungen der Gebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz zu erreichen.⁴⁴

In der EPBD ist kein Standard für die Sanierung von Wohngebäuden niedergelegt, weshalb sich das Anforderungsniveau weiterhin aus dem Gebäudeenergiegesetz⁴⁵ (GEG) ergibt. Welche konkreten Instrumente zur Zielerreichung erforderlich sind, ist in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt.⁴⁶ Ein verbindliches Verbot von dezentralen fossilen Heizungen ist in der Richtlinie nicht enthalten.⁴⁷ Nach Art. 13 Abs. 7 EPBD sind die Mitgliedstaaten allerdings verpflichtet, die Ersetzung von eigenständigen, mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln in bestehenden Gebäuden „anzustreben“. Die Verpflichtungen der EPBD adressieren jedoch nur die Mitgliedstaaten – eine Pflicht für Eigentümer wird sich daraus nicht (bzw. nur mittelbar durch eine nationale Umsetzung) ableiten lassen.

⁴⁴ Müller/Koßmann, NZBau 2025, 3 (4).

⁴⁵ Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden vom 08.08.2020 (BGBl. I S. 1728), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 09.01.2026 (BGBl. 2026 I Nr. 4).

⁴⁶ Müller/Koßmann, NZBau 2025, 3 (4).

⁴⁷ Hamm, EWeRK 2025, 3 (4).

Gemäß Art. 10 Abs. 1 EPBD stellen die Mitgliedstaaten schließlich sicher, dass alle „neuen Gebäude so konzipiert werden, dass ihr Potenzial zur Erzeugung von Solarenergie auf der Grundlage der Sonneneinstrahlung am Standort optimiert wird, um die anschließende kosteneffiziente Installation von Solartechnologien zu ermöglichen“. Diese Vorgabe wird durch eine **zeitlich gestaffelte Solarinstallationspflicht** ergänzt (vgl. Art. 10 Abs. 3 EPBD). Diese gilt bspw. bis zum 31.12.2029 auf allen neuen Wohngebäuden.

d. Verordnung (EU) 2020/852 zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen (Taxonomie-VO)

Die 2020 erlassene Taxonomie-VO⁴⁸ enthält ein einheitliches **Klassifikationssystem für ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten**.⁴⁹ Darüber hinaus wurden Umweltziele festgelegt, die die ökologische Nachhaltigkeit einer Wirtschaftstätigkeit bestimmen.⁵⁰ Die Taxonomie-VO richtet sich in erster Linie an Unternehmen, die – v.a. durch Transparenzpflichten – Investitionsentscheidungen nachhaltig treffen sollen. Staatliche Adressaten können die Taxonomie-VO mittelbar nutzen, indem sie bspw. Förderprogramme für Unternehmen an nachhaltige Kriterien knüpfen.⁵¹ In Erwägungsgrund (28) findet sich ein ausdrücklicher Verweis auf den Lebenszyklus. Danach kann eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft leisten, wenn sie über den gesamten Lebenszyklus von Produkten hinweg deren Haltbarkeit, Reparierbarkeit und Wiederverwendbarkeit verbessert, den Ressourcenverbrauch senkt oder kreislauforientierte Geschäftsmodelle und Wertschöpfungsketten fördert.⁵²

e. Verordnung (EU) 2024/1781 zu Ökodesign-Anforderungen an nachhaltige Produkte

Die Ökodesignverordnung⁵³ schafft einen Rahmen für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen an Produkte (Art. 1 Abs. 1 UAbs. 1). Damit werden Vorgaben für Einzelgeräte aufgestellt, die vorliegend jedoch nicht relevant sind.

f. Richtlinie (EU) 2023/959 über den EU-Emissionshandel (EHS-RL) und Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Treibhausgasminderungsziele

Die EHS-RL hat ein **System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten** in der Union errichtet, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken (Art. 1 UAbs. 1 EHS-RL). Durch eine fortschreitende Reduzierung der Treibhausgasemissionen sollen Verringerungsraten erreicht werden, die aus wissenschaftlicher Sicht zur Vermeidung gefährlicher Klimaänderungen erforderlich sind (Art. 1 UAbs. 2 EHS-RL). Dem in der Richtlinie 2003/17/EG geregelten Emissionshandel unterfallen Emissionen des Strom- und Industriesektors, seit 2012 jene des innereuropäischen Luftverkehrs

⁴⁸ Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.06.2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088 (ABl. L 198 vom 22.06.2020, S. 13–43).

⁴⁹ Zum Klassifikationssystem selbst s. *Winkler/Zeccola/Ecker*, in: Chibanguza/Steege, Product Compliance, § 3 Rn. 22 f.

⁵⁰ Erwägungsgrund (23) VO (EU) 2020/852; *Lamy*, in: BeckOGK EnergieRGrdl., Kapitel 6 Rn. 3.

⁵¹ *Lamy*, in: BeckOGK EnergieRGrdl., Kapitel 6 Rn. 7.

⁵² Erwägungsgrund (28) VO (EU) 2020/852.

⁵³ Verordnung (EU) 2024/1781 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.06.2024 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte (ABl. L 2024/1781 vom 28.06.2024).

sowie seit 2023 des Seeverkehrs. Die im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets vorgeschlagene Einführung des separaten Emissionshandelssystems (ETS-2) für Treib- und Brennstoffe des Gebäudesektors und des Straßenverkehrs wurde mit Wirkung vom 05.06.2023 umgesetzt, indem der EHS-RL ein weiteres Kapitel IV (Art. 30a–30k EHS-RL) hinzugefügt wurde. Dies beruht auch auf der Erkenntnis, dass 75 % des Gebäudebestands in der EU nach der Feststellung der EU-Kommission nicht energieeffizient sind.⁵⁴ Gemäß Art. 30f EHS-RL gilt die Pflicht zur Emissionsberichterstattung seit 2025. Eine Versteigerung der Zertifikate war eigentlich ab 2027 vorgesehen (Art. 30d Abs. 1 EHS-RL). Tatsächlich wurde durch Art. 2 der VO (EU) 2026/667 von der Verschiebungsmöglichkeit nach Art. 30k EHS-RL Gebrauch gemacht, welche für den Fall eingeräumt wurde, dass die Öl- und Gaspreise außergewöhnlich hoch sind.⁵⁵

Solange gebäudebezogene Emissionen noch nicht über den sog. ETS-2 in den Treibhausgashandel aufgenommen sind,⁵⁶ gilt für diese die Verordnung (EU) 2018/842 (EU-Klimaschutz-VO), welche für die EU und ihre Mitgliedstaaten verbindliche Minderungsziele für Treibhausgasemissionen für den Zeitraum 2021–2030 festlegt. Für die vorliegende Fragestellung sind diese Vorgaben insoweit relevant, als die Einhaltung der vorgeschriebenen Emissionseinsparungen insbesondere durch die nachhaltige Umgestaltung des Gebäudebereichs beeinflusst wird. Eine **Abschwächung des Reduktionspfads** kann daher die Minderungsziele der EU-Klimaschutz-VO unerreichbar machen. In der Folge müsste die Bundesrepublik für den übermäßigen Ausstoß von Treibhausgasen Emissionszertifikate erwerben.

g. Verordnung (EU) 2024/3110 über die Vermarktung von Bauprodukten (CPR) und Richtlinie (EU) 2022/2464 über die Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD)

Der unionsrechtliche Rahmen wird durch nachhaltigkeitsbezogene *Produkt-Compliance-* und *Corporate Governance-*Vorgaben abgerundet.⁵⁷ Dazu gehören die EU-Bauprodukte-Verordnung (*Construction Products Regulation – CPR*)⁵⁸ und die Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung (*Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD*)⁵⁹.

Die CPR führt – mit Blick auf die Dekarbonisierung – v.a. zu einem **erleichterten Wiederinverkehrbringen von gebrauchten Bauprodukten**. Die so entstehenden Märkte für gebrauchte Bauprodukte stärken die zirkuläre Bauwirtschaft.⁶⁰ Außerdem harmonisiert sie EU-weit unterschiedliche Standards zur ökologischen Bewertung von Bauprodukten, einschließlich der **Le-**

⁵⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 17.09.2020, COM(2020) 562 final, S. 10.

⁵⁵ Erwägungsgrund (12) VO (EU) 2026/667.

⁵⁶ Die EU-Klimaschutz-VO gilt explizit nicht für Emissionen, die dem Zertifikatehandel unterfallen (vgl. Art. 2 Abs. 1 VO).

⁵⁷ Zur Bedeutung der Nachhaltigkeit in der Unternehmensführung s. *Winkler/Zeccola/Ecker*, in: *Chibanguza/Steege*, Product Compliance, § 3 Rn. 1 ff.

⁵⁸ Verordnung (EU) 2024/3110 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.11.2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 (ABl. L 2024/3110 vom 18.12.2024).

⁵⁹ Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.12.2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (ABl. L 322 vom 16.12.2022, S. 15–80).

⁶⁰ *Fehse/Campanella*, KlimR 2025, 116 (118).

benszyklusbewertung (Art. 1 Abs. 1 lit. a CPR), und legt Umwelt-, Funktions- und Sicherheitsanforderungen für Bauprodukte fest (Art. 1 Abs. 1 lit. b CPR). Die Regelungen der EPBD werden den Bedarf und den Einsatz rezyklierter Bauprodukte in Zukunft weiter steigern.⁶¹

Die ursprüngliche CSRD (besser bekannt als *Non-Financial Reporting Directive* – NFRD)⁶² wurde 2022 von der CSRD abgelöst. Die CSRD verschärft und erweitert die europäische Nachhaltigkeitsberichterstattung, indem sie die bisherigen Regelungen der NFRD deutlich ausgebaut hat und verbindlichere Anforderungen an die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen stellt. Ziel ist eine höhere Transparenz über die Auswirkungen unternehmerischer Tätigkeiten in Bezug auf Gesellschaft und Umwelt, insbesondere der **Nachhaltigkeitsrisiken des Unternehmens**. Zentrale Grundlage der Berichterstattung sind die *European Sustainability Reporting Standards* (ESRS), die konkrete Vorgaben für Inhalte und Kennzahlen enthalten. Der Anwendungsbereich der Berichtspflichten wird deutlich erweitert und umfasst künftig neben großen Unternehmen auch kapitalmarktorientierte kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie bestimmte Drittstaatenunternehmen mit erheblichem EU-Umsatz, wobei die Einführung schrittweise ab 2024 erfolgt.

Die Nachhaltigkeitsinformationen müssen demnach verpflichtend im Lagebericht veröffentlicht, elektronisch zugänglich gemacht und extern geprüft werden. Inhaltlich führt die CSRD das **Prinzip der doppelten Wesentlichkeit** ein, wonach sowohl die Auswirkungen der Unternehmensaktivitäten in Bezug auf Umwelt und Gesellschaft als auch Nachhaltigkeitsrisiken für das Unternehmen selbst offenzulegen sind.⁶³ Insgesamt wird damit die Nachhaltigkeitsberichterstattung stärker standardisiert, vergleichbarer gestaltet und in ihrer Bedeutung an die Finanzberichterstattung angenähert.⁶⁴

2. Kompetenz-, verfahrens- und aufsichtsrechtliche Aspekte

Regelungen zur Dekarbonisierung im Gebäudebestand berühren kompetenz-, verfahrens- und aufsichtsrechtliche Fragen, die einleitend aufgegriffen werden sollen. Die Dekarbonisierung des Gebäudebestands stellt sich inhaltlich als eine Querschnittsaufgabe dar, die maßgeblich Aspekte des Energierechts und des Baurechts betrifft. Dabei gilt es, kompetenzrechtliche Folgen ebenso wie verfahrens- und aufsichtsrechtliche Wirkungen zu untersuchen.

a. Kompetenzrechtliche Aspekte

aa. Grundgesetzliche Kompetenzverteilung

Regelungen zur Dekarbonisierung im Gebäudebestand können grundsätzlich verschiedene konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen des Bundes berühren. In Betracht kommt zunächst **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG**, der konkret das „Recht der Energiewirtschaft“ beschreibt. Dieser Begriff ist entwicklungs offen konzipiert und umfasst daher auch innovative Entwicklungen.⁶⁵ Er wird in einem weiten Sinne verstanden und umfasst „Erzeugung, Übertragung und Verteilung von

⁶¹ Darauf weisen *Fehse/Campanella*, KlimR 2025, 116 (119) hin.

⁶² Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Information durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen (ABl. L 330 vom 15.11.2014, S. 1–9).

⁶³ *Rohatschek/Schönhart/Sigl*, IRZ 2022, 183 (187).

⁶⁴ Zum Ganzen ausf. *Winkler/Zeccola/Ecker*, in: Chibanguza/Steege, Product Compliance, § 3 Rn. 1 ff.; *Hommelhoff/Allgaier/Jelonek*, NZG 2023, 911 ff.

⁶⁵ *Uhle*, in: DHS, Art. 74 Rn. 332.

Energie in jeglicher Form”.⁶⁶ Erfasst sind hiervon auch Fragen des schonenden Umgangs mit Energie und Energieträgern, also auch Energieeinsparungen.⁶⁷ Der Regelungsbereich Klima wird im Kompetenzkatalog des Art. 74 Abs. 1 GG nicht explizit erwähnt, allerdings wird der Klimaschutz unter den Kompetenztitel „Luftreinhaltung“ in **Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG** gefasst.⁶⁸ Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG umfasst ebenfalls die sog. Abfallwirtschaft, worunter die Einsammlung, die Lagerung, die Behandlung und die Beförderung von Abfall einschließlich der Abfallverwertung und -vermeidung fallen.⁶⁹ Diese kann bei einer Lebenszyklusanalyse für den Umgang mit Bauprodukten Bedeutung gewinnen.

Die gebäudebezogene Dekarbonisierung kann schließlich auch bodenbezogene Relevanz haben und insoweit unter **Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG** fallen. Das hier erwähnte „Bodenrecht“ erfasst die öffentlich-rechtlichen „Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln”,⁷⁰ worunter letztlich „Regeln zur Vermeidung von Bodennutzungskonflikten”⁷¹ fallen. Unter das „Bodenrecht“ fällt jedoch explizit nicht das Bauordnungsrecht (hierzu noch unten). Regelungen zum Ausbau und zur Nutzung von Geothermie fallen unter das Recht des Bergbaus und der Energiewirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.⁷²

Die genannten Kompetenzbereiche gehören zur **konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz**, sodass dem Bund nach Art. 72 Abs. 1 GG ein regulatorisches Erstzugriffsrecht zusteht. Bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 und 24 GG handelt es sich zudem um sog. **Kernkompetenzen**, welche die Zuständigkeit des Bundes unmittelbar begründen. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist hingegen eine sog. **Bedarfskompetenz** i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG, welche die Bundeskompetenz vom Erfordernis der bundesgesetzlichen Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse abhängig macht.

Der Gebäudebestand ist sowohl Regelungsobjekt des GEG als auch des öffentlichen Baurechts sowie sektorspezifischer Vorgaben der Klimagesetze des Bundes und der Länder. Klärungsbedürftig ist daher das kompetenzielle Verhältnis der verschiedenen Fachgesetze zueinander. Die **Regelungen des GEG** sind als Recht der Energiewirtschaft sowie der Luftreinhaltung i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 24 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung.⁷³ Die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund entfaltet eine Sperrwirkung des GEG gegenüber Landesgesetzen mit identischem Regelungsgegenstand (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Die **Regelungen des BauGB** zählen auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht) ebenfalls zur konkurrierenden Gesetzgebung, während das **Bauordnungsrecht**

⁶⁶ Uhle, in: DHS, Art. 74 Rn. 332.

⁶⁷ Uhle, in: DHS, Art. 74 Rn. 332.

⁶⁸ Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 69; Wittreck, in: Dreier, Band II, Art. 74 Rn. 119.

⁶⁹ Seiler, in: BeckOK GG, Art. 74 Rn. 88.

⁷⁰ BVerfG (Rechtsgutachten) BVerfGE 3, 407 (424).

⁷¹ Wittreck, in: Dreier, Band II, Art. 74 Rn. 83.

⁷² So auch der Gesetzgeber beim Erlass des Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus von Geothermieanlagen, Wärmepumpen und Wärmespeichern und zur Änderung weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen für den klimaneutralen Ausbau der Wärmeversorgung sowie zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348).

⁷³ GEG-Novelle 2020: BT-Drs. 19/16716, S. 108; von Staa, in: Börstinghaus/Meyer, GEG, § 6 Rn. 3.

der ausschließlichen Landesgesetzgebung („Baupolizeirecht“) zugewiesen ist.⁷⁴ Das Bauordnungsrecht dient der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und befasst sich mit den Gefahren, die bei der Nutzung, der Errichtung und dem Abbruch von baulichen Anlagen entstehen können.⁷⁵

Abgeleitet aus Art. 20a GG können auch **Vorgaben zur Energieversorgung von Gebäuden** inhaltlich dem ökologischen Bauordnungsrecht, also der Landesgesetzgebung, zugeordnet werden.⁷⁶ Anforderungen an Gebäude, die der Bewältigung von klimawandelbedingten Einflüssen dienen, um den Schutz der Menschen zu gewährleisten, dienen auch der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.⁷⁷ Dabei ist zu beachten, dass das Bauordnungsrecht sich auf Standsicherheit, Konstruktion etc. beziehen muss. Die Auswirkungen des Klimawandels auf die Gesundheit der Menschen haben hierauf im Bauordnungsrecht nur einen mittelbaren Bezug, regelmäßig sind die unmittelbaren Regelungen auf die Kompetenztitel der Energiewirtschaft bzw. der Luftreinhaltung zu beziehen.⁷⁸

bb. Öffnungsklauseln

Stellenweise sieht der Bundesgesetzgeber im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Öffnungsklauseln für den Landesgesetzgeber vor:

Von dieser Möglichkeit hat der Bundesgesetzgeber in § 4 Abs. 4 GEG Gebrauch gemacht. Nach dessen S. 1 können die Länder durch Landesrecht für öffentliche Gebäude, mit Ausnahme der öffentlichen Gebäude des Bundes, eigene **Regelungen zur Erfüllung der Vorbildfunktion** treffen und zu diesem Zweck *über die Vorschriften dieses Gesetzes hinausgehen*. In S. 2 wird explizit eine Rückausnahme für die in §§ 20–33 GEG geregelten Berechnungsgrundlagen und -verfahren vorgesehen. Umstritten ist, welchen Inhalt Vorschriften haben müssen, damit sie „über die Vorschriften dieses Gesetzes hinausgehen“.

Aus dem Gesetzeszweck, „einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele zu leisten“ (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 GEG), lässt sich zunächst die Vermutung ableiten, dass es sich dabei zwingendermaßen um strengere Vorschriften handeln muss.⁷⁹ Dem könnte die Entstehungsgeschichte des Gesetzes entgegengehalten werden,⁸⁰ da im ursprünglichen Gesetzentwurf der Begriff „abweichen“ verwendet wurde. Die neue Formulierung („über die Vorschriften dieses Gesetzes hinausgehen“) sollte demgegenüber nur eine „redaktionelle Anpassung“ darstellen.⁸¹ Zirkelschlüssig wäre allerdings die Annahme, der Gesetzgeber hätte von Be-

⁷⁴ BVerfG (Rechtsgutachten) BVerfGE 3, 407 (430 ff.); von Staa, in: Börstinghaus/Meyer, GEG, § 6 Rn. 3.

⁷⁵ Petschulat, in: Schlacke/Wagner, Klimarecht, § 7 Rn. 5.

⁷⁶ Pöter/Gemmer, IR 2019, 98; Hansen/Ludwig/Wipfler, KlimR 2024, 130 (130 f.).

⁷⁷ Petschulat, in: Schlacke/Wagner, Klimarecht, § 7 Rn. 5.

⁷⁸ Ausf. zur Solarpflicht Petschulat, in: Schlacke/Wagner, Klimarecht, § 7 Rn. 5 ff. In diese Richtung auch das Niedersächsische OVG BeckRS 2020, 700 Rn. 8, das zwar nicht die Kompetenz diskutiert, aber dem Klimaschutz ohne gesetzliche Ausformulierung keine übergeordnete Stellung gegenüber dem örtlichen Baurecht einräumt. Auch das OVG Berlin-Brandenburg BeckRS 2022, 34657 Rn. 31 weist auf die Notwendigkeit der einfachgesetzlichen Ausgestaltung hin, um die Klimaschutzverpflichtung des Art. 20a GG auszuformulieren.

⁷⁹ Guckelberger/Lovens-Cronemeyer, in: Frenz/Cosack, GEG, § 4 Rn. 22.

⁸⁰ So Guckelberger/Lovens-Cronemeyer, in: Frenz/Cosack, GEG, § 4 Rn. 28 mit dem Hinweis darauf, dass die Länder auf diesem Wege „spezifische, auf ihre Gegebenheiten zugeschnittene Vorschriften erlassen [könnten], was deren Implementierbarkeit, Akzeptanz und Befolgungsbereitschaft fördert“.

⁸¹ BT-Drs. 20/7619, S. 89.

ginn an eine weite Auslegung zugrunde gelegt, die durch die sprachliche Neufassung nicht geändert werden sollte. Umgekehrt lässt sich nämlich ebenfalls argumentieren, dass der Gesetzgeber bereits ursprünglich eine engere Auslegung meinte, die er im (geänderten) Wortlaut noch einmal zum Ausdruck gebracht hat. Auch wenn die Gesetzesbegründung uneindeutig ist,⁸² bleibt zu betonen, dass der sowohl im Gesetzestext als auch der Gesetzesbegründung⁸³ betonte Zweck, die Landesregelungen „zur Erfüllung der Vorbildfunktion“ zu erlassen, letztlich nur erfüllt werden kann, wenn die Landesregelungen zumindest den Bundesvorgaben entsprechen. Dies wird durch die aktuelle Gesetzeslage bestätigt: In der früheren Gesetzesfassung enthielten die §§ 52–56 GEG a.F. Verschärfungen für öffentliche Gebäude, die jedoch durch die Streichung dieses Abschnitts durch das GEGuaÄndG⁸⁴ entfallen sind. Hintergrund war die Einführung der Regelungen in §§ 71 ff. GEG, welche weiterreichende Regelungen für den Einsatz von Erneuerbaren Energien geschaffen hatten, die die Anforderungen des früheren Teils 3 Abschnitt 2 (§§ 52–56 GEG) übertreffen.⁸⁵ Nach der heute geltenden Rechtslage würde eine weite Interpretation der Öffnungsklausel eine Abweichung nach unten – auch im Hinblick auf allgemein geltende Standards – ermöglichen, was letzten Endes die Vorbildfunktion *ad absurdum* führen würde.

Eine weitere Länderöffnungsklausel statuiert § 9a GEG, wonach die Länder durch Landesrecht **weitergehende Anforderungen an die Erzeugung und Nutzung von Strom oder Wärme sowie Kälte aus Erneuerbaren Energien** in räumlichem Zusammenhang mit Gebäuden sowie weitergehende Anforderungen oder Beschränkungen an Stromdirektheizungen stellen können. Vergleichbare Bestimmungen fanden sich zuvor in § 56 Nr. 2 GEG a.F. und § 3 Abs. 4 EEWärmeG. Die Regelung des § 9a GEG wirkt rein deklaratorisch, denn sie stellt lediglich klar, dass der Bundesgesetzgeber einen einheitlichen Mindeststandard setzt, von dem die Länder im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung abweichen können.⁸⁶ Dies folgt ohnehin unmittelbar aus Art. 72 Abs. 1 GG, soweit der Bund keine erschöpfende Regelung („solange und soweit“) getroffen hat.⁸⁷ Entgegen der missverständlichen Formulierung in der Gesetzesbegründung handelt es sich aber um keine Abweichungskompetenz i.S.d. Art. 72 Abs. 3 GG.⁸⁸ Unstrittig erscheint im Fall des § 9a GEG, dass sich die *weitergehenden Anforderungen* ausschließlich auf strengere Regelungen beziehen.⁸⁹ Beispiele für die Anwendung dieser Öffnungsklausel sind die Solarpflichten, die sich zwischenzeitlich in zahlreichen Landesbauordnungen finden.⁹⁰

⁸² Zur Vorgängerregelung des § 56 GEG i.d.F. vom 01.11.2020: BT-Drs. 19/16716, S. 89.

⁸³ Vgl. BT-Drs. 19/16716, S. 89 zur Vorgängerregelung; BT-Drs. 20/6875, S. 96 zu § 4 Abs. 4 GEG in der aktuellen Fassung.

⁸⁴ Gesetz zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches, zur Änderung der Verordnung über Heizkostenabrechnung, zur Änderung der Betriebskostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung vom 16.10.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 280).

⁸⁵ BT-Drs. 20/6875, S. 98.

⁸⁶ Vgl. auch BT-Drs. 20/6875, S. 97.

⁸⁷ *Degenhart*, in: Sachs, Art. 72 Rn. 25. Konkret zu § 9a GEG: *Frenz*, in: *Frenz/Cosack*, GEG, § 9a Rn. 2.

⁸⁸ Hierauf weist *Petschulat*, in: *Schlacke/Wagner*, Klimarecht, § 7 Rn. 10 hin. Von einer „Abweichungskompetenz“ spricht *Dörrfuß*, in: *Knauff*, GEG, § 9a Rn. 2.

⁸⁹ *Dörrfuß*, in: *Knauff*, GEG, § 9a Rn. 9.

⁹⁰ *Petschulat*, in: *Schlacke/Wagner*, Klimarecht, § 7 Rn. 10.

b. Verfahrensrechtliche Aspekte

In verfahrensrechtlicher Hinsicht stehen die Vorgaben des GEG, des öffentlichen Baurechts und der Klimaschutzgesetze der Länder nebeneinander.⁹¹ Das GEG verfolgt beim Vollzug seiner Regelungen das **Prinzip der Eigenverantwortlichkeit**. Es kennt keinen originären Genehmigungstatbestand. Das heißt, dass grundsätzlich allein der Bauherr oder der Eigentümer dafür verantwortlich ist, die materiell-rechtlichen Vorgaben des GEG einzuhalten. Gemäß § 92 Abs. 2 S. 1 GEG hat der Eigentümer der zuständigen Behörde eine Erfüllungserklärung abzugeben, wenn **bei einem bestehenden Gebäude** Änderungen i.S.d. § 48 S. 1 GEG ausgeführt werden, wenn unter Anwendung des § 50 Abs. 1 und 2 für das gesamte Gebäude Berechnungen nach § 50 Abs. 3 durchgeführt werden (hierzu noch genauer unter B.I.3.b.bb.). Gemäß § 92 Abs. 2 S. 3 i.V.m. Abs. 1 S. 2 GEG ist die Erfüllungserklärung nach Fertigstellung der Maßnahme vorzulegen,⁹² soweit das Landesrecht nichts anderes bestimmt.

In **Bremen** (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GEGV HB), **Hessen** (§ 3 Abs. 2 HEVV), **Mecklenburg-Vorpommern** (§ 2 Abs. 2 GEG-DLVO M-V), **Niedersachsen** (§ 3 Abs. 2 S. 1 NDVO-GEG), dem **Saarland** (§ 2 Abs. 4 S. 1 GEGDVO SL) und **Schleswig-Holstein** (§ 1 GEG-DUVO-SH) ist die Erfüllungserklärung i.S.v. § 92 GEG unabhängig vom Baugenehmigungsverfahren innerhalb eines Monats bzw. dreier Monate der zuständigen Behörde⁹³ zur Kenntnis zu geben, wenn an Bestandsgebäuden Änderungen i.S.v. § 48 S. 1 GEG und nach § 50 Abs. 1 und 2 GEG für das gesamte Gebäude Berechnungen i.S.v. § 50 Abs. 3 GEG durchgeführt wurden.

Sachsen verlangt die Vorlage der Erfüllungserklärung (§ 2 Abs. 4 GebEnVO SN) vor der Nutzungsaufnahme gegenüber der unteren Baurechtsbehörde. In **Baden-Württemberg** ist sie nach § 2 Abs. 2 S. 4 DVO-GEG BW der unteren Baurechtsbehörde durch den Eigentümer nach Fertigstellung der Maßnahme unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Zögern (vgl. § 121 Abs. 1 S. 1 BGB) vorzulegen. Die Regelungen in **Nordrhein-Westfalen** (§ 2 Abs. 4 S. 2 GEG-UVO NRW) und **Rheinland-Pfalz** (§ 2 Abs. 2, 1 GEGDVO RP) sehen eine Vorlage mit der abschließenden Fertigstellungsanzeige i.S.d. jeweiligen Bauordnung bei der unteren Baurechtsbehörde vor. Handelt es sich um ein nicht baurechtlich genehmigungspflichtiges Vorhaben, so ist die Erklärung in **Nordrhein-Westfalen** nur auf Verlangen vorzulegen (§ 2 Abs. 5 GEG-UVO NRW). In **Rheinland-Pfalz** ist die Erklärung der unteren Baurechtsbehörde unverzüglich nach Abschluss der Maßnahme vorzulegen, wenn keine Fertigstellungsanzeige nach § 78 Abs. 2 LBauO RP erforderlich ist (§ 2 Abs. 2 S. 2 GEGDVO RP). In **Thüringen** ist sie unverzüglich nach Fertigstellung⁹⁴ beim Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz abzugeben (§ 4 Abs. 2 ThürZustVollzGEGVO).

Auch **Bayern** (§ 5 Abs. 1 S. 2 AVEn BY) und **Brandenburg** (§ 2 Abs. 1 BbgGEGDV) regeln, dass die Erklärung der zuständigen unteren Baurechtsbehörde nur auf Verlangen vorzulegen ist. **Ber-**

⁹¹ von Staa, in: Börstinghaus/Meyer, GEG, § 6 Rn. 4.

⁹² Der Wortlaut des § 92 Abs. 1 S. 2 GEG spricht von „Fertigstellung des Gebäudes“. Die entsprechende Anwendung auf Maßnahmen bei Bestandsgebäuden nach § 92 Abs. 2 S. 3 GEG kann sich dann nur auf die Änderungsmaßnahmen beziehen.

⁹³ In der HB die Senatorin für Umwelt, Klimaschutz und Wissenschaft, in HE die Regierungspräsidien, in M-V die Landräte und Oberbürgermeister; im Übrigen die untere Baurechtsbehörde, vgl. Holtmeier, in: BeckOGK GEG, § 92 Rn. 7, 9, 10, 14, 17.

⁹⁴ Der Wortlaut des § 4 Abs. 2 ThürZustVollzGEGVO spricht von „Fertigstellung des Gebäudes“. Er dürfte entsprechend dahingehend auszulegen sein, dass sich dies bei Maßnahmen an Bestandsgebäuden nach § 92 Abs. 2 GEG nur auf die Änderungsmaßnahmen bezieht.

lin stützt den Vollzug des GEG weiterhin auf die Durchführungsverordnung zur Energieeinsparungsverordnung.⁹⁵ § 4 S. 2 EnEV-DV Bln sieht vor, dass die Erklärung auf Verlangen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen vorzulegen ist. **Sachsen-Anhalt** kennt keine Vorlagepflicht, sondern lediglich stichprobenartige Kontrollen durch die unteren Baurechtsbehörden, die „in einem Umfang erfolgen [sollen], der einem statistisch signifikanten Prozentanteil von mindestens 1 v. H. aller in einem Kalenderjahr abgegebenen Erfüllungserklärungen [...] entspricht“ (§ 2 Abs. 2 AG-GEG LSA).

Nach § 92 Abs. 2 S. 3 i.V.m. Abs. 1 S. 3 GEG bestimmt das Landesrecht zudem, wer zur Ausstellung der Erfüllungserklärung berechtigt ist (dazu sogleich A.II.2.c.cc.).

c. Aufsichtsrechtliche Aspekte

Über die Einhaltung der Anforderungen des GEG an Bestandsgebäude wachen verschiedene Akteure. Neben den soeben erwähnten Behörden, bei denen die Erfüllungserklärung abzugeben ist, sind dies die Bezirksschornsteinfegermeister (aa.), die zur Ausstellung von Energieausweisen Berechtigten (bb.), die nach dem Landesrecht zur Ausstellung der Erfüllungserklärung Berechtigten (cc.) sowie Akkreditierungs- und Zertifizierungsstellen (dd.).

aa. Schornsteinfeger, § 97 GEG

Auf Grundlage von § 97 GEG nimmt der bevollmächtigte Bezirksschornsteinfegermeister Aufgaben bei der Überwachung der Einhaltung der Anforderungen des GEG wahr. So prüft er bspw. als Beliehener im Rahmen der obligatorischen *Feuerstättenschau* nach § 14 Schornsteinfegerhandwerksgesetz (SchfHwG)⁹⁶, ob ein mit einem Betriebsverbot nach dem GEG belegter Heizkessel weiter betrieben wird (§ 97 Abs. 1 Nr. 1 GEG). Vor allem hat er nach § 97 Abs. 2 GEG aber Prüfaufgaben im Rahmen der bauordnungsrechtlichen Abnahme oder als Beliehener im Rahmen der *ersten Feuerstättenschau*, wenn eine heizungstechnische Anlage in ein Bestandsgebäude eingebaut wird. Die Feuerstättenschau, die der Prüfung der Betriebs- und Brandsicherheit dient, hat der bevollmächtigte Bezirksschornsteinfeger gemäß § 14 Abs. 1 S. 1 SchfHwG zweimal während des siebenjährigen Zeitraums seiner Bestellung (§ 10 Abs. 1 S. 1 SchfHwG) für alle Gebäude in seinem Bezirk durchzuführen. Sie darf „frühestens drei Jahre und soll spätestens fünf Jahre nach der letzten Feuerstättenschau“ durchgeführt werden (§ 14 Abs. 1 S. 3 SchfHwG). Nach § 14a Abs. 1 S. 1 SchfHwG stellt der Schornsteinfeger unverzüglich (§ 121 BGB) nach der Feuerstättenschau dem Eigentümer den Feuerstättenbescheid aus.

Stellt der Bezirksschornsteinfeger bei der Feuerstättenschau **verbotswidrige Zustände** fest, klärt er den Eigentümer zunächst schriftlich darüber auf und gibt ihm unter Setzen einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Nacherfüllung (§ 97 Abs. 3 S. 1 GEG). Werden die verbotswidrigen Zustände nicht beseitigt, so setzt er die nach dem Landesrecht zuständige Behörde in Kenntnis (§ 97 Abs. 3 S. 2 GEG). Wegen § 108 GEG kann die Nichterfüllung aller in § 97 GEG niedergelegten Pflichten als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden. Daneben bleibt es der zuständigen Behörde unbenommen, die nach § 95 S. 1 GEG erforderlichen Anordnungen zu treffen.

⁹⁵ S. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, abgerufen unter <https://www.berlin.de/sen/bauen/baurecht-und-bauplanung/gebaeudeenergiegesetz-geg/umsetzung-im-land-berlin/> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

⁹⁶ Gesetz vom 26.11.2008 (BGBl. I S. 2242), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 03.04.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 106).

Der Schornsteinfeger ist auch **berechtigte Person nach § 60a GEG**. Nach dessen Abs. 1 S. 1 sind „Wärmepumpen, die als Heizungsanlage zum Zweck der Inbetriebnahme in einem Gebäude mit mindestens sechs Wohnungen oder sonstigen selbständigen Nutzungseinheiten oder zur Einspeisung in ein Gebäudenetz, an das mindestens sechs Wohnungen oder sonstige selbständige Nutzungseinheiten angeschlossen sind, nach Ablauf des 31. Dezember 2023 eingebaut oder aufgestellt werden, [...] nach einer vollständigen Heizperiode, spätestens jedoch zwei Jahre nach Inbetriebnahme, einer Betriebsprüfung“ zu unterziehen. Ziel ist die Erschließung von Optimierungspotenzialen bei Wärmepumpen in größeren Gebäuden und Gebäudenetzen, um Effizienz und Nachhaltigkeit der Heizsysteme zu verbessern.⁹⁷ Es handelt sich daher nicht i.e.S. um eine aufsichtsrechtliche Maßnahme, was auch dadurch bestätigt wird, dass Abs. 3 neben den Schornsteinfegern auch fachkundige Handwerker und Energieberater zur Prüfung ermächtigt.

bb. Ausstellungsberechtigte der Energieausweise, § 88 GEG

Bei der Ausstellung von **Energieausweisen** nach § 80 GEG spielen Energieberater⁹⁸ eine entscheidende Rolle. Wegen Art. 25 Abs. 1 EPBD müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Energieausweise durch qualifiziertes, unabhängiges Fachpersonal erstellt werden. Dieser unionsrechtlichen Vorgabe kommt das GEG in § 88 nach.⁹⁹ § 88 GEG liegt kein staatliches Zulassungs-, sondern ein **Selbstprüfungsverfahren** zugrunde.¹⁰⁰ Einerseits stünden einer behördlichen Zulassung die „Entbürokratisierungsziele[...] der Bundesregierung“ entgegen; andererseits sei ein Zertifizierungsverfahren unionsrechtlich nicht gefordert.¹⁰¹ Die fachliche Eignung der Energieberater stellt das GEG durch Anforderungen an einen qualifizierten Berufsabschluss (§ 88 Abs. 1 GEG) sowie einschlägige Zusatzkenntnisse sicher (§ 88 Abs. 2 GEG). Dadurch werden die Energieberater aber nicht zu Beliehenen, da Energieausweise ein reines Marktinformationsinstrument sind.¹⁰² Eine Überprüfung der Befähigung der Energieausweisaussteller findet vor der Ausstellung an keiner Stelle statt. Hat eine nicht dazu befähigte Person dennoch einen Energieausweis ausgestellt, so handelt es sich um eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit (§ 108 Abs. 1 Nr. 28 GEG). § 108 Abs. 2 Nr. 1 GEG sieht eine Geldbuße i.H.v. bis zu 10.000 Euro vor.

cc. Ausstellungsberechtigte der Erfüllungserklärung, § 92 GEG

Die Berechtigung zur Ausstellung einer **Erfüllungserklärung** für Bestandsgebäude i.S.v. § 92 Abs. 2 GEG richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht (§ 92 Abs. 1 S. 2 GEG). Zumeist sind dies Personen, die nach § 88 GEG auch zur Ausstellung der Energieausweise berechtigt sind. Daneben erklären einige Länder weitere qualifizierte Personen für ausstellungsberechtigt.

In **Baden-Württemberg** (§ 2 Abs. 2 GEG-DVO BW), **Brandenburg** (§ 2 Abs. 2 BbgGEGDV), **Bremen** (§ 2 Abs. 2 S. 2 GEGV HB), **Hessen** (§ 3 Abs. 4 HEVV), **Mecklenburg-Vorpommern** (§ 2 Abs. 5 GEG-DLVO M-V), **Rheinland-Pfalz** (§ 2 Abs. 5 S. 1 GEGDVO RP), **Sachsen-Anhalt** (§ 2 Abs. 1 AG-GEG LSA) und **Schleswig-Holstein** (§ 1 Abs. 5 GEG-DUVO-SH) ist jede sachkundige Person i.S.v. § 88 GEG zur Ausstellung der Erfüllungserklärung berechtigt.

⁹⁷ Schwark, in: Frenz/Cosack, GEG, § 60a Rn. 1.

⁹⁸ Es handelt sich um keine geschützte Berufsbezeichnung.

⁹⁹ BT-Drs.19/16716, S. 152.

¹⁰⁰ Ertel, in: Knauff, GEG, § 88 Rn. 3; BT-Drs. 19/16716, S. 152.

¹⁰¹ BT-Drs. 19/16716, S. 152.

¹⁰² Frenz/Roth/Ibrom, in: Frenz/Cosack, GEG, § 88 Rn. 6; BT-Drs. 19/16716, S. 150. Zu den Energieausweisen s. auch noch B.I.3.b.aa.

In den folgenden Ländern dürfen neben den nach § 88 GEG befähigten Personen weitere Personen die Erfüllungserklärung ausstellen. In **Niedersachsen** gilt dies für Bauvorlageberechtigte i.S.v. § 2 Abs. 1 S. 1 NDVO-GEG i.V.m. § 53 Abs. 3 S. 2 Nr. 1, 2, Abs. 4 Nr. 2, 3, 4 oder Abs. 5 NBauO und für Personen, die Nachweise der Standsicherheit i.S.v. § 2 Abs. 1 S. 1 NDVO-GEG i.V.m. § 65 Abs. 4 oder § 86 Abs. 5 NBauO erstellen dürfen (§ 3 Abs. 1 S. 2, 3 NDVO-GEG). Im **Saarland** sind neben den genannten solche Personen berechtigt, die bauvorlageberechtigt i.S.v. § 66 Abs. 2, Abs. 3 Nr. 2 lit. b und Nr. 3 lit. a, b, Abs. 4 LBO SL sind (§ 3 GEGDVO SL). Das Gleiche gilt für Bauvorlageberechtigte i.S.v. § 65 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 auch i.V.m. § 65 Abs. 4 S. 1 oder Abs. 5 S. 1 SächsBO in **Sachsen** (§ 2 Abs. 1 GebEnVO SN) und Bauvorlageberechtigte i.S.v. § 64 ThürBO in **Thüringen** (§ 3 Abs. 1 ThürZustVollzGEGVO).

In **Bayern** dürfen nur Sachverständige i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 1 AVEn, d.h. Architekten oder im Bauwesen tätige Ingenieure mit mindestens drei Jahren Berufserfahrung, die Erfüllungserklärung ausstellen (§ 5 Abs. 2 AVEn). In **Berlin** gilt dies für Prüfsachverständige Personen i.S.v. §§ 5–8 EnEV-DV Bln. In **Nordrhein-Westfalen** sind die Erfüllungserklärungen von staatlich anerkannten Sachverständigen auszustellen oder zumindest zu prüfen (§ 2 Abs. 1 S. 1, 4 GEG-UVO NRW).

dd. Akkreditierungs- und Zertifizierungsstelle

Um die Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards im Hochbau, die etwa das Qualitätssiegel Nachhaltiges Gebäude (QNG) setzt, zu überwachen, bedarf es staatlich anerkannter Zertifizierungsstellen. **Nachhaltigkeitszertifikate** geben über die Energieausweise hinaus Auskunft über die Umweltfreundlichkeit eines Gebäudes und haben demnach sogar preisbildende Effekte.¹⁰³ Staatliche Genehmigungen können sie aber weder ersetzen noch bescheinigen sie einem Vorhaben die Genehmigungsfähigkeit.¹⁰⁴ Ziele des nachhaltigen Bauens sind der Umweltschutz sowie der schonende Umgang mit Ressourcen, Kapital und Kulturgütern.¹⁰⁵ Dazu wurde u.a. staatlicherseits das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB) des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) entwickelt. Auf Grundlage dieses Bewertungssystems können sich private Anbieter als Zertifizierungsstellen akkreditieren. Für die Ausübung der Tätigkeit als Zertifizierungsstelle auf Grundlage des BNB ist ein Zulassungsverfahren bei der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkKS) erforderlich. Die Zulassung erfolgt dann durch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB).

3. Art. 14 GG und baurechtlicher Bestandsschutz

Vorgaben und Maßnahmen, die auf den Gebäudebestand abzielen, berühren stets auch grundrechtliche Fragen des Eigentums. Etwaige Regelungen zur Sanierung, Vorgaben zur Materialverwendung von Gebäuden etc. schränken die Dispositionsfreiheit über das Eigentum ein, weshalb die Grenzen und Möglichkeiten im Rahmen des Rechtsgutachtens, das sich nur mit dem Gebäudebestand befasst, adressiert werden müssen. Offensichtlich können solche Eingriffe zulässig sein, gesetzliche Grundlagen existieren in großer Anzahl, insbesondere im Baurecht ist eine sozialgebundene Eigentumsnutzung unabdingbar. Doch die genauen Grenzen variieren und hängen von den konkreten Umständen ab.

¹⁰³ Schlemminger, NJW 2014, 3185.

¹⁰⁴ Schlemminger, NJW 2014, 3185 (3186).

¹⁰⁵ Dorn-Pfahler/Stritter, Zukunft Bauen – Nachhaltiges Bauen des Bundes. Grundlagen – Methoden – Werkzeuge, S. 6.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich nur auf **Privateigentum**. Eigentum der öffentlichen Hand genießt grundsätzlich keinen Grundrechtsschutz aus Art. 14 GG.¹⁰⁶ Dies gilt entgegen der anderslautenden früheren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung¹⁰⁷ nicht nur in Ansehung hoheitlicher Betätigungen oder sonstiger Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.¹⁰⁸ Diese Differenzierung wird insbesondere bei der sog. Vorbildfunktion der öffentlichen Hand relevant (dazu B.I.3.a.cc.).

a. Anforderungen des Art. 14 GG

Der Eigentumsschutz wird in Art. 14 GG ausgestaltet. Danach kommt der Eigentumsgarantie die Aufgabe zu, dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich zu erhalten und die eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen.¹⁰⁹ Art. 14 GG ist damit als Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen in das Eigentum ausgestaltet, wobei sowohl das „Haben“ von Eigentum als auch die Nutzung des Eigentums davon umfasst sind.¹¹⁰ Die Eigentumsgarantie sichert sowohl den Bestand von vermögenswerten Rechten (so bspw. den Bestandsschutz), als auch potentiellen Wertersatz (so im Falle einer Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG).¹¹¹ Eigentum ist ohne einfachgesetzliche Vorgaben nicht denkbar.¹¹² Zumindest seine Grundformen und Grundstrukturen sind zu gewährleisten.¹¹³ Denn wer und in welcher Form etwas zu eigen haben kann, wird durch die rechtliche Ausformung bestimmt.¹¹⁴ Deshalb sichert die Institutsgarantie¹¹⁵ den Grundbestand von Eigentum und trägt dem Gesetzgeber auf, einen eigentumspezifischen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu gewährleisten.¹¹⁶

Eingriffe in die Eigentumsfreiheit sind in jedem staatlichen Verhalten zu sehen, das deren Ausübung unmöglich macht oder erschwert, worunter auch faktische Beeinträchtigungen fallen können (sog. moderner Eingriffsbegriff).¹¹⁷ Die in Art. 14 Abs.1 S. 2 GG formulierte **Inhalts- und Schrankenbestimmung** regelt keinen originären Gesetzesvorbehalt, sondern vielmehr den klaren Auftrag, Inhalt und Schranken des Eigentums überhaupt erst zu bestimmen.¹¹⁸ Das BVerfG versteht unter den *Inhalts- und Schrankenbestimmungen* die generelle und abstrakte gesetzgeberische Festlegung von Rechten und Pflichten hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum geschützt werden.¹¹⁹ Das kann natürlich nicht bedingungslos gelten, sondern findet seine

¹⁰⁶ BVerfGE 143, 246 Rn. 187; BVerfGE 98, 17 (47); BVerfGE 61, 82 (105). *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 333.

¹⁰⁷ Bspw. BVerfGE 21, 362 1. Ls.

¹⁰⁸ BVerfGE 61, 82 (105); *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 333.

¹⁰⁹ BVerfGE 167, 163 (209); BVerfGE 164, 76 (111) = NJW 2023, 1419 (1421); *Axer*, in: BeckOK GG, Art. 14 Einl.

¹¹⁰ BVerfGE 143, 246 (327); *Axer*, in: BeckOK GG, Art. 14 Rn. 17; *Wendt*, in: Sachs, Art. 14 Rn. 41. Zum Begriff des Eigentums ausf. *Bryde/Wallrabenstein*, in: vMünch/Kunig, Art. 14 Rn. 23 ff.

¹¹¹ *Bryde/Wallrabenstein*, in: vMünch/Kunig, Art. 14 Rn. 59.

¹¹² *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 118 ff.; *Bryde/Wallrabenstein*, in: vMünch/Kunig, Art. 14 Rn. 87.

¹¹³ *Axer*, in: BeckOK GG, Art. 14 Rn. 19; *Wendt*, in: Sachs, Art. 14 Rn. 60.

¹¹⁴ *Bryde/Wallrabenstein*, in: vMünch/Kunig, Art. 14 Rn. 87.

¹¹⁵ Teilweise findet sich auch der Begriff der Einrichtungsgarantie, der als Oberbegriff für die Instituts- und institutionelle Garantie dient. Hierzu *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 119.

¹¹⁶ *Axer*, in: BeckOK GG, Art. 14 Rn. 19; *Wendt*, in: Sachs, Art. 14 Rn. 60.

¹¹⁷ *Axer*, in: BeckOK GG, Art. 14 Rn. 19; *Wendt*, in: Sachs, Art. 14 Rn. 76.

¹¹⁸ *Bryde/Wallrabenstein*, in: vMünch/Kunig, Art. 14 Rn. 87; *Wendt*, in: Sachs, Art. 14 Rn. 54.

¹¹⁹ BVerfGE 110, 1 (24 f.) = NJW 2004, 2073 (2077).

Grenze in der Eigentumsgewährleistung selbst.¹²⁰ Grundsätzlich irrelevant ist die Eingriffsintensität; selbst der Enteignung nahe- oder gleichkommende Belastungen können hinzunehmen sein.¹²¹ **Im Gegensatz zur Enteignung** nach Art. 14 Abs. 3 GG¹²² sind Inhalts- und Schrankenbestimmungen grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen. Aufgrund dieses entscheidenden Unterschieds in der Rechtsfolge müssen die Inhalts- und Schrankenbestimmungen und die Enteignung strikt voneinander unterschieden werden, was im Einzelfall durchaus nicht ganz einfach ist.¹²³

Konkretisiert werden die Inhalts- und Schrankenbestimmungen durch Art. 14 Abs. 2 GG, der die **Sozialbindung des Eigentums** bestimmt.¹²⁴ Das BVerfG verlangt, dass „de[r] Bereich des einzelnen und die Belange der Allgemeinheit [bzw. „die Interessen der Beteiligten“] in einen gerechten Ausgleich [zu] bringen [sind].“¹²⁵ In dieser Abwägung stehen sich die Garantie der individuellen Eigentumsfreiheit auf der einen Seite und deren sozialer Bezug auf der anderen Seite gegenüber.¹²⁶ Das Grundgesetz gewährt dem parlamentarischen Gesetzgeber mit der Sozialbindung einen Handlungsraum, dessen Grenze erst dort erreicht ist, wo Eigentumsbeschränkungen unter den im Wesentlichen auf Güterbeschaffungsvorgänge begrenzten Enteignungsbegriff zu subsumieren sind.¹²⁷ Der Gestaltungsraum des Gesetzgebers findet aber auch hier seine Grenzen im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.¹²⁸ Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass die Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG durch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG verstärkt wird und hierdurch weitergehende Einschränkungen zur Verfolgung ökologischer Schutzziele ermöglicht werden.¹²⁹ Der Umwelt- und insbesondere Klimaschutz fließt insoweit als besonders zu gewichtender Abwägungsbelang in die Verhältnismäßigkeitsprüfung ein.¹³⁰

Besondere Betrachtung verdient die Idee einer sog. **ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung**. Diese Rechtsfigur entspringt dem Gedanken, dass in besonderen Einzelfällen die Einteilung in eine entschädigungslose Sozialbindung zu unverhältnismäßigen Belastungen führen kann. Danach bleibt es dem Gesetzgeber weiterhin möglich, eigentumsbeschränkende Maßnahmen auch in Härtefällen durchzusetzen (wenn diese im öffentlichen Interesse stehen und geboten sind),¹³¹ wenn er diese gleichzeitig mit kompensatorischen Ausgleichsmaßnahmen verbindet, um unverhältnismäßige Belastungen des Eigentümers zu vermeiden. In der Folge

¹²⁰ BVerfGE 14, 263 (277 f.); *Bryde/Wallrabenstein*, in: vMünch/Kunig, Art. 14 Rn. 87.

¹²¹ BVerfGE 100, 226 (240) = NJW 1999, 2877 f.

¹²² Die nach Auffassung des BVerfG dann anzunehmen ist, wenn diese auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet ist. So die st. Rspr., s. nur BVerfGE 145, 20 (104); BVerfGE 70, 278 (285 f.).

¹²³ *Axer*, in: BeckOK GG, Art. 14 Rn. 85 ff.

¹²⁴ Zum Verhältnis des Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 ausf. *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 415 f.

¹²⁵ St. Rspr., s. nur BVerfGE 100, 226 (240); BVerfGE 31, 229 (242).

¹²⁶ *Bryde/Wallrabenstein*, in: vMünch/Kunig, Art. 14 Rn. 103.

¹²⁷ *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 476.

¹²⁸ *Bryde/Wallrabenstein*, in: vMünch/Kunig, Art. 14 Rn. 107 f. m.w.N.

¹²⁹ *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Art. 20a GG Rn. 68.

¹³⁰ *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Art. 20a GG Rn. 68.

¹³¹ BVerfGE 58, 137 (149 f.); BVerfGE 94, 1 = NJW 1993, 2949; BGH NVwZ 2023, 1188 Rn. 48; *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 478; *Kempny*, in: Dreier, Band I, Art. 14 Rn. 195; *Bryde/Wallrabenstein*, in: vMünch/Kunig, Art. 14 Rn. 112; *Axer*, in: BeckOK GG, Art. 14 Rn. 117; *Wendt*, in: Sachs, Art. 14 Rn. 150.

hat sich daraus eine Rechtsprechung entwickelt, die die ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung als eigenständiges Rechtsinstitut etabliert hat.¹³² In der Lehre wird dieser rechtspragmatische Ansatz mit durchaus berechtigten Argumenten kritisch gesehen. Wichtig ist dabei insbesondere der Einwand, dass die Systematik des Art. 14 GG gerade keine dritte Kategorie neben der Inhalts- und Schrankenbestimmung aus Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG vorsieht. Der Verfassungsgeber hat dem Gesetzgeber die Gestaltung des Eigentums durch Inhalte und Schranken überlassen, damit die Sozialpflichtigkeit dementsprechend Geltung erlangen kann.¹³³ Dabei wurde klargestellt, dass es keine allgemeine Vermögensgarantie geben, sondern sich die Sozialbindung auch auf die Eigentumswertbeschränkung erstrecken soll.¹³⁴ Durch ein allgemein formuliertes Rechtsinstitut einer ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung würde dieser Grundsatz konterkariert.

Im Ergebnis erkennen die Kritiker einer ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung jedoch an, dass das Übermaßverbot auch bei Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG Anwendung finden muss, also im Einzelfall übermäßige Belastungen dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** genügen müssen. Für das Gutachten führen beide Ansichten letztlich zu dem Ergebnis, dass Maßnahmen verhältnismäßig sein müssen: Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung könnte nach Auffassung der Rechtsprechung gesetzlich mit einer Entschädigungsklausel verbunden werden, die mögliche Härtefälle ausformuliert. Nach Auffassung der Literatur wären übermäßige Belastungen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auszugleichen. Eine gesetzliche Grundlage wäre hierbei nicht angezeigt.

b. Sonderfall: Bestandsschutz

Für das vorliegende Gutachten stellt sich die Frage, ob rechtliche Vorgaben in Bezug auf Bestandsgebäude mit dem Eigentumsgrundrecht kollidieren. Vorgaben, die die Herstellung der Baustoffe, die Errichtung und Nutzung des Gebäudes bis hin zum Abbruch und der Entsorgung betreffen, enthalten eigentumsbezogene Regelungen. Maßnahmen, die an den Lebenszyklus bestehender Gebäude anknüpfen, greifen zudem in den sog. *Bestandsschutz* ein. Denn bestehende Gebäude, die in formell und materiell legaler Eigentumsnutzung gebaut wurden, genießen Vertrauensschutz bei geänderten Rechts- oder Sachlagen.¹³⁵ Das bedeutet, dass spätere Änderungen der Sach- oder Rechtslage, die die Anlage materiell illegal werden ließen, grundsätzlich weder auf die Bausubstanz noch die Nutzung der Anlage durchschlagen.¹³⁶ Dieser sog. **passive Bestandsschutz** ist unmittelbar in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG verbürgt.¹³⁷

Dessen ungeachtet unterliegt auch der Bestandsschutz der Ausformung durch den Gesetzgeber im Wege von Inhalts- und Schrankenbestimmungen und begründet *per se* keinen unmittelbaren

¹³² Übersichten über die Rspr. finden sich bei *Bryde/Wallrabenstein*, in: vMünch/Kunig, Art. 14 Rn. 113; *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 479 und *Kempny*, in: Dreier, Band I, Art. 14 Rn. 196.

¹³³ *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 481; *Kempny*, in: Dreier, Band I, Art. 14 Rn. 197.

¹³⁴ *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 481.

¹³⁵ *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 190.

¹³⁶ BVerwG NJW 1968, 66 (67); BVerwGE 25, 161 (162); *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 190; *Biederbeck*, in: HdBVerfR, § 13 Rn. 79.

¹³⁷ *Papier/Shirvani*, in: DHS, Art. 14 Rn. 190; BGH NVwZ 1986, 245.

Anspruch aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG.¹³⁸ Bestandsschutz kann stets nur im Rahmen des geltenden (einfachen) Rechts gewährleistet sein. Wie dargestellt ist es Aufgabe des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken des Eigentumsrechts auszugestalten und hierbei die Privatnützigkeit des Eigentums einerseits mit Belangen des Gemeinwohls andererseits in einen verhältnismäßigen und ausgewogenen Ausgleich zu bringen.¹³⁹ Die **Privatnützigkeit gehört zum unantastbaren Kernbereich** der Eigentumsgarantie.¹⁴⁰ Nach verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung ist eine absolute Grenze erst dort erreicht, wo dem Eigentümer keine sinnvolle Nutzungsmöglichkeit seines Eigentums mehr verbleibt. Nur in diesem Fall näherte sich die Lage des Betroffenen einer Rechtsposition an, die den Namen Eigentum nicht mehr verdient.¹⁴¹ Der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bei der Ausformung des Eigentums sind verschiedentlich Grenzen gesetzt. Sie ist aber umso größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjektes ist.¹⁴²

Nahezu alle Bundesländer haben Regelungen in ihren Bauordnungen, die den passiven Bestandsschutz ausgestalten.¹⁴³ Abweichend von dem Grundsatz, dass neue Rechtsvorschriften nur für zu errichtende oder zu ändernde bauliche Anlagen gelten, ermöglichen diese Regelungen nachträgliche bauordnungsrechtliche Eingriffe in bestandsgeschützte Anlagen. Aufgrund ihrer Grundrechtssensibilität sind die Vorschriften eng auszulegen und es sind hohe Anforderungen an die Notwendigkeit sowie Verhältnismäßigkeit zu stellen.¹⁴⁴

¹³⁸ BVerfGE 95, 64 (82 f.); BVerfGE 58, 300 (336); BVerwG NJW 1998, 842 (844); *Biederbeck*, in: HdB-VerfR, § 13 Rn. 79; „weitgehend ausgeschlossen“, *Axer*, in: BeckOK GG, Art. 14 Rn. 50; a.A. mit Blick auf den passiven Bestandsschutz *Weidemann/Krappel*, NVwZ 2009, 1207 (1209).

¹³⁹ S. unter A.II.3.a.

¹⁴⁰ BVerfGE 100, 226 (240 f.) zum Denkmalschutzrecht.

¹⁴¹ BVerfGE 100, 226 (242 f.) zum Denkmalschutzrecht.

¹⁴² BVerfGE 53, 257 (292).

¹⁴³ § 76 LBO BW; Art. 54 Abs. 4 BayBO; § 81 BauO Bln; § 81 BbgBO; § 58 Abs. 2, 3 BremLBO; § 80 Abs. 3 HBauO; § 61 Abs. 3 HBO; § 80a LBauO M-V; § 85 NBauO; § 59 BauO NRW; § 85 LBauO RP; § 57 Abs. 3 LBO SL; § 86 BauO LSA; § 58a LBO SH; § 98 ThürBO.

¹⁴⁴ Hamburgisches OVG NVwZ-RR 1997, 466 (467); *Singer*, in: BeckOK LBO BW, § 76 Rn. 2.

B. Rechtliche Steuerung und Förderung einer energieeffizienten Gebäudesanierung *de lege lata*

I. Bundesrecht

1. Bundesklimaschutzgesetz (KSG)

Das KSG zielt darauf, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Dies geschieht, indem das Gesetz insbesondere **Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen** sowie deren Verteilung auf die verschiedenen Sektoren (Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft sowie Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft) festlegt. Im **Sektor Gebäude** gewinnt die Verbrennung von Brennstoffen in Handel und Behörden, Haushalten und sonstigen Tätigkeiten Bedeutung (vgl. Anlage 1 zu § 5 KSG). Die Zuweisung eines Treibhausgasbudgets an die Sektoren entfaltet jedoch nur geringe Steuerungswirkung, da die Einhaltung sektorenübergreifend und nur im Zwei-Jahres-Rhythmus gefordert ist. Weisen die Projektionsdaten nach § 5a KSG in zwei aufeinanderfolgenden Jahren aus, dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der Jahresemissionsgesamtmenen für diese Jahre überschreitet, so beschließt die Bundesregierung Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmenen für diese Jahre sicherstellen (vgl. § 8 Abs. 1 S. 1 KSG).

Unmittelbare Relevanz für die vorliegende Untersuchung gewinnen daher nur die Vorschriften zur **Vorbildwirkung der öffentlichen Hand** in §§ 13–15 KSG. Nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG haben die „Träger öffentlicher Aufgaben“ bei ihren Planungen und Entscheidungen dem Zweck dieses Gesetzes und den zu seiner Erfüllung festgelegten Zielen (insgesamt also einer umfassenden Dekarbonisierung) Rechnung zu tragen. Adressaten der Regelung sind damit neben Bund und Ländern auch die rechtlich selbständigen Verwaltungsträger, wie Gemeinden und sonstige Kommunalkörperschaften, Anstalten, Stiftungen, Beliehene und mittelbare Staatsverwaltung.¹⁴⁵ Die Gesetzesbegründung hebt besonders hervor, dass „auch sonstige öffentliche Aufgabenträger, wie Sozialversicherungen, Bildungseinrichtungen, Unternehmen des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen oder die Kammern bestimmter Berufsgruppen“ angesprochen werden.¹⁴⁶ Im Rahmen der gesetzesgebundenen Verwaltung findet das Berücksichtigungsgebot Anwendung, „soweit die zugrundeliegenden Vorschriften bestimmte Entscheidungen vom Vorliegen von ‚öffentlichen Interessen‘ oder ‚vom Wohl der Allgemeinheit‘ abhängig machen, wenn sie den zuständigen Stellen Planungsaufgaben geben oder Abwägungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume zuweisen.“¹⁴⁷ In diesen Fällen müssen Klimaschutzbelange in die Entscheidung eingestellt werden, ohne dass sich diese zwingend durchsetzen würden, da § 13 Abs. 1 S. 1 KSG nur eine Berücksichtigungs-, keine Beachtungspflicht normiert.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Fellenberg, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 13 KSG Rn. 8.

¹⁴⁶ BT-Drs. 19/14337, S. 36.

¹⁴⁷ BT-Drs. 19/14337, S. 36.

¹⁴⁸ Hierauf weisen Scharlau et al., NVwZ 2020, 1 (6) hin.

Auch wenn es derartige Berücksichtigungsgebote schon in verschiedenen Fachgesetzen gibt, soll die verbleibende Regelungslücke durch die Regelung des § 13 Abs. 1 KSG „querschnittsartig“ geschlossen werden.¹⁴⁹ Gemäß § 13 Abs. 1 S. 2 KSG bleiben hiervon jedoch die Kompetenzen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, das Berücksichtigungsgebot innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten, unberührt.

Besondere Erwähnung finden *Investitions- und Beschaffungsvorgänge* auf Bundesebene in § 13 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 und 3 KSG. Die als Unterbegriff der Beschaffung zu verstehenden *Investitionen*¹⁵⁰ können auch Investitionen in den Baubestand umfassen und sind in diesem Sinne für die vorliegende Untersuchung relevant. Soweit hier nur der Bund adressiert wird, sind die Behörden des Bundes und andere dem Bund zuzuordnende Einrichtungen gemeint.¹⁵¹ Hervorzuheben ist insbesondere § 13 Abs. 2 S. 2 KSG (auf den auch § 4 Abs. 1 S. 2 GEG verweist; hierzu noch unter B.I.3.a.cc.), wonach „bei Vorhandensein mehrerer Varianten zu dem jeweiligen Beschaffungszweck solchen Varianten der Vorzug gegeben werden soll, bei denen sich das Ziel, die Treibhausgasemissionen zu mindern unter Berücksichtigung der weiteren mit der Beschaffung verbundenen Ziele und Kriterien mit einem möglichst geringen finanziellen Aufwand erreichen lässt“.¹⁵²

Innerhalb ihres Anwendungsbereichs (Abs. 2 S. 4) sind die **Vorgaben des Vergaberechts** zu beachten. Die Vorschriften setzen daher im Vorfeld des förmlichen Vergabeverfahrens an und verpflichten dazu, die Klimaschutzziele bereits bei der Planung von Investitionen zu berücksichtigen.¹⁵³ Dies kann sich bspw. auch auf die Auswahl von Heizsystemen für Gebäude beziehen. Hier ist unter mehreren Varianten die Variante mit den geringsten Treibhausgasemissionen zu wählen, sofern deren Mehrkosten nicht außer Verhältnis zu den erreichbaren Emissionsminderungen stehen oder andere in der Abwägung zu berücksichtigende Aspekte (z.B. Qualitäts- oder Sicherheitsanforderungen) als gewichtiger entgegenstehen.¹⁵⁴

§ 15 KSG widmet sich schließlich der Gewährleistung der **klimaneutralen Bundesverwaltung**. Gemäß dessen Abs. 1 S. 1 setzt sich der Bund zum Ziel, die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren. Gemäß § 15 Abs. 2 S. 1 KSG soll die Klimaneutralität der Bundesverwaltung „insbesondere durch die Einsparung von Energie, durch die effiziente Bereitstellung, Umwandlung, Nutzung und Speicherung von Energie“ erfolgen. Die Einsparung von Energie kann etwa durch effiziente Bauweisen gelingen.

2. Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)

Das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BEHG) ist letztlich die rechtliche Regelung der Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen. Das Gesetz schafft die Grundlagen für den Handel mit Emissionszertifikaten, um für eine Bepreisung von Brennstoffemissionen zu sorgen, soweit diese Emissionen nicht einer Bepreisung im Rahmen des EU-Emissionshandels unterliegen (§ 1 Abs. 1 BEHG). Soweit von dem BEHG auch Heizstoffe erfasst werden, können diese auch Relevanz für die Wärmeversorgung von Gebäuden entfalten. Da die

¹⁴⁹ BT-Drs. 19/14337, S. 36.

¹⁵⁰ *Fellenberg*, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 13 KSG Rn. 43 mit Verweis auf BT-Drs. 19/14337, S. 37.

¹⁵¹ *Scharlau et al.*, NVwZ 2020, 1 (6).

¹⁵² BT-Drs. 19/14337, S. 37.

¹⁵³ BT-Drs. 19/14337, S. 37.

¹⁵⁴ *Scharlau et al.*, NVwZ 2020, 1 (6).

Integration von Heizstoffen in den ETS-2 ein Jahr verschoben wurde (vgl. A.II.1.f.), erlangt das BEHG für die betroffenen Heizstoffe weiterhin Relevanz.

3. Gebäudeenergiegesetz (GEG)

Das GEG zielt darauf, die Erreichung der Klimaschutzziele „durch wirtschaftliche, sozialverträgliche und effizienzsteigernde Maßnahmen zur Einsparung von Treibhausgasemissionen sowie der zunehmenden Nutzung von Erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme für die Energieversorgung von Gebäuden“ zu fördern (§ 1 Abs. 1 GEG). **Regelungsgegenstand** ist daher die Energieversorgung in Gebäuden, die einen Ausschnitt aus dem Lebenszyklus von Gebäuden darstellt. Gebäude i.S.d. GEG können sowohl *Wohngebäude* i.S.d. § 3 Nr. 33 GEG als auch *Nichtwohngebäude* i.S.d. § 3 Nr. 23 GEG sein. Der Anwendungsbereich des Gesetzes wird durch § 2 GEG noch genauer konkretisiert. Im Hinblick auf die energetische Nutzung ist zu berücksichtigen, dass *Wohngebäude* gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 8 GEG nur vom Anwendungsbereich erfasst werden, wenn sie mindestens vier Monate im Jahr beheizt werden (lit. a) oder für eine begrenzte jährliche Nutzungsdauer bestimmt sind und deren zu erwartender Energieverbrauch für die begrenzte jährliche Nutzungsdauer mehr als 25 % des zu erwartenden Energieverbrauchs bei ganzjähriger Nutzung beträgt (lit. b). *Nichtwohngebäude* werden wiederum gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 9 GEG nur erfasst, wenn sie entweder eine Solltemperatur von mindestens zwölf Grad Celsius aufweisen oder mindestens vier Monate im Jahr beheizt oder mindestens zwei Monate im Jahr gekühlt werden.

a. Inhaltliche Steuerung

Die oben genannten Ziele steuert das GEG durch Anforderungen an neue oder bestehende Gebäude (§§ 10 ff., §§ 46 ff. GEG) sowie durch Regelungen von Anlagen der Heizungs-, Kühl- und Raumluftechnik sowie der Warmwasserversorgung (§§ 57 ff. GEG).

aa. Wärmedämmung

Regelungen zur Wärmedämmung an bestehenden Gebäuden finden sich in §§ 46–51 GEG. Anzuwenden sind diese Vorschriften nach § 46 Abs. 2 GEG jedoch nicht, wenn ihre Erfüllung anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zur Standsicherheit, zum Brandschutz, zum Schallschutz, zum Arbeitsschutz oder zum Schutz der Gesundheit entgegensteht. Für Wohngebäude ist zudem die Beschränkung des Anwendungsbereichs nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 GEG, für Nichtwohngebäude die Beschränkung nach § 2 Abs. 2 Nr. 9 GEG zu berücksichtigen.

§ 46 Abs. 1 S. 1 GEG enthält zunächst ein **Verschlechterungsverbot für Außenbauteile**, von welchem Ausnahmen in geringfügigen Fällen vorgesehen sind (vgl. § 46 Abs. 1 S. 2 GEG). Regelungsgegenstand des § 47 GEG sind Nachrüstungspflichten bei bestehenden Gebäuden, die nach ihrer Zweckbestimmung jährlich mindestens vier Monate auf Innentemperaturen von mindestens 19 Grad Celsius beheizt werden, wodurch der Anwendungsbereich gegenüber § 2 Abs. 2 Nr. 8 und 9 GEG weiter konkretisiert wird. Die erforderliche Wärmedämmung wird in den Abs. 1 und 2 der Vorschrift spezifiziert.

§ 48 und § 51 GEG bestimmen weiterhin, welche Anforderungen an Bestandsgebäude im Falle ihrer Änderung oder ihrer Erweiterung und ihres Ausbaus zu beachten sind. Unter den Begriff der *Erweiterung* fällt die mit baulichen Maßnahmen einhergehende Vergrößerung eines Gebäudes

um beheizte oder gekühlte Räume, die allerdings die Identität des Bestandsgebäudes nicht verändern darf. Hierunter ist etwa ein Gebäudeanbau zu fassen.¹⁵⁵ Unter den Begriff des *Ausbaus* fallen hingegen Maßnahmen, mit denen einem bestehenden Gebäude weitere beheizte oder gekühlte Räume hinzugefügt werden, ohne dass die Gebädekubatur verändert wird.¹⁵⁶ Im Gegensatz hierzu meint die *Änderung* i.S.d. § 48 GEG die (nur) qualitative Änderung der Gebäudehülle ohne eine Vergrößerung des beheizten oder gekühlten Raums.¹⁵⁷ Für Änderungen einerseits und Erweiterung und Ausbau andererseits formuliert der Gesetzgeber in § 48 und § 51 GEG spezifische technische Vorgaben.

bb. Heizungssysteme

Nach § 71 Abs. 1 GEG darf eine Heizungsanlage zum Zwecke der Inbetriebnahme in einem Gebäude nur eingebaut oder aufgestellt werden, wenn sie mindestens 65 % der Wärme mit Erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme erzeugt. Dass diese Voraussetzungen erfüllt werden, wird bspw.¹⁵⁸ fingiert¹⁵⁹, wenn als Heizung Wärmepumpen oder solarthermische Anlagen zum Einsatz kommen (vgl. § 71 Abs. 3 S. 1 Nr. 2, 4 GEG) oder wenn eine Hausübergabestation zum Anschluss an ein Wärmenetz vorliegt (§ 71 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 i.V.m. § 71b GEG). In diesen Fällen ist die 65 %-Vorgabe nicht individuell-rechnerisch nach § 71 Abs. 2 GEG nachzuweisen, sie gilt vielmehr pauschal als erfüllt.

Diese pauschale Erfüllbarkeit erweist sich jedoch als problematisch: Im Falle des Anschlusses an ein Wärmenetz muss dieses zwar die Vorgaben des Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (Wärmeplanungsgesetz – WPG)¹⁶⁰ erfüllen, also insbesondere einen Mindestanteil an Erneuerbaren Energien nach dem WPG haben.¹⁶¹ Der Gebäudeeigentümer hat dementsprechend gegen den Versorger einen Anspruch auf Bestätigung der Erfüllung der WPG-Anforderungen zum Zeitpunkt des Wärmenetzanschlusses. Bei Bestandsnetzen genügt jedoch ein 30 %iger Anteil von Erneuerbaren Energien, Abwärme oder einer Kombination hieraus und ab 2030 ein 80 %iger Anteil von ebendiesen (vgl. § 29 Abs. 1 WPG) – im Vergleich zur sofortigen 65 %-Pflicht bei sog. neuen Wärmenetzen (vgl. § 30 Abs. 1 WPG). Diese Differenzierung sieht der Gesetzgeber vor, um eine Übergangsfrist zur Umgestaltung zu belassen. Da bereits eine Hausübergabestation für die Erfüllung der gesetzlichen Grundlagen genügt, kann der eigentliche Anschluss in die Zukunft verlagert werden. Gemäß § 71j GEG ist daher bei einem künftigen Wärmenetzanschluss lediglich ein Vertrag über den Anschluss und die Versorgung mit Wärme aus 65 % Erneuerbaren Energien (spätestens zehn Jahre nach Vertragsschluss) sowie die Vorlage eines Dekarbonisierungsfahrplans durch den Wärmenetzbetreiber und dessen Verpflichtung zur Inbetriebnahme des Wärmenetzes innerhalb von zehn Jahren nach Vertragsschluss erforderlich (Abs. 1 S. 1). Rechtsfolge ist die einstweilige Aussetzung der 65 %-Vorgabe zur Nutzung Erneuerbarer Energien. Die Verantwortung zur fristgemäßen Umsetzung liegt beim Wärmenetzbetreiber, welcher dem Kunden die anfallenden Mehrkosten zu erstatten hat, sofern der Wärmenetzausbau vollständig oder teilweise scheitert (§ 71j Abs. 2, 4 S. 1 GEG) oder das

¹⁵⁵ *Thiessen/Roth*, in: Frenz/Cosack, GEG, § 51 Rn. 3.

¹⁵⁶ *Thiessen/Roth*, in: Frenz/Cosack, GEG, § 51 Rn. 4.

¹⁵⁷ *Thiessen/Roth*, in: Frenz/Cosack, GEG, § 51 Rn. 4.

¹⁵⁸ Eine Übersicht zu den Erfüllungsoptionen findet sich bei *Heinicke*, KlimR 2024, 162 (164 ff.).

¹⁵⁹ *Dlouhy/Batyreva*, in: Knauff, GEG, § 71 Rn. 55, 57 Fn. 54 mit ausf. Begründung; ebenso *Knepper/Hoyer*, CuR 2023, 148 (152).

¹⁶⁰ Gesetz vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348).

¹⁶¹ Zum WPG ausf. *Tejkl/Sauter*, EnWZ 2023, 403 ff.

Wärmenetz nicht zu mindestens 65 % aus Erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme betrieben werden kann (§ 71j Abs. 3, 4 S. 1 GEG). Der Gesetzgeber erlaubt auf diesem Wege eine **Verschiebung der Dekarbonisierung in die Zukunft**.

Ähnliches gilt für den Anschluss an Wasserstoffnetze: Der Gesetzgeber erlaubt (zur Sicherstellung der politisch geforderten Technologieoffenheit) neben Wärmenetzen auch Wasserstoffnetze, welche in Umgestaltung der bisherigen Gasnetze entstehen können. Sie bieten die Möglichkeit, wasserstofffähige Gasheizungen noch weiterhin einzubauen und zu nutzen (§ 71k GEG). § 28 WPG enthält nähere Regelung zur entsprechenden Transformation der Gasverteilernetze. Als problematisch kann sich erweisen, dass ein konkreter Zeitraum für die Umstellung von Seiten des Gesetzgebers nicht vorgesehen ist: Die Möglichkeit, *H₂-Ready*-Gasheizungen einzubauen, setzt (lediglich) voraus, dass das betroffene Gebäude in einem sog. Wasserstoffnetzausbaubereich liegt (§ 71k Abs. 1 Nr. 1 GEG) und der Betreiber des betroffenen Gasverteilernetzes und die „planungsverantwortliche Stelle“ einen einvernehmlichen, mit Zwischenzielen versehenen, verbindlichen Fahrplan für die bis zum 31.12.2044 vollendete Umstellung auf die vollständige Versorgung mit Wasserstoff beschlossen und veröffentlicht haben (§ 71k Abs. 1 Nr. 2 GEG). Der Fahrplan wird durch die Bundesnetzagentur genehmigt und seine Umsetzung alle drei Jahre überprüft (§ 71k Abs. 3 GEG).

Ausnahmen zur 65 %-Pflicht nach § 71 Abs. 1 GEG gelten im Übrigen für Bestandsgebäude. Hier gilt nach § 71 Abs. 8 S. 1, 2 GEG die 65 %-Pflicht im Falle des Heizungsaustauschs, des -einbaus oder der -inbetriebnahme erst ab 01.07.2026 (für Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern) bzw. ab 01.07.2028 (für Gemeinden mit bis zu 100.000 Einwohnern). Eine Rückausnahme ist wiederum dann anzunehmen, wenn in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern bis zum 30.06.2026 bzw. in Gemeinden mit bis zu 100.000 Einwohnern bis zum 30.06.2028 aufgrund eines Wärmeplans eine Entscheidung über die Ausweisung als Gebiet zum Neu- oder Ausbau eines Wärmenetzes oder als Wasserstoffnetzausbaubereich getroffen wurde. In diesen Fällen ist die 65 %-Anforderung einen Monat nach Bekanntgabe dieser Entscheidung anzuwenden (§ 71 Abs. 8 S. 3 GEG). Der spätestmögliche Zeitraum bleibt jedoch der 30.06.2026/2028; dieser kann auch nicht durch eine im Laufe des Junis 2026/2028 bekanntgegebene gemeindliche Entscheidung nach hinten verlegt werden.

In jedem Fall bleibt problematisch, dass die Pflicht zur Einhaltung der 65 %-Vorgabe an den Akt des Heizungsaustauschs, des Heizungseinbaus oder der Heizungsaufstellung und -inbetriebnahme geknüpft ist. Daher kann es sich für den Eigentümer aus finanziellen Gründen als attraktiv erweisen, diese Akte zeitlich möglichst weit hinauszuzögern, sodass klimaschädliche Heizungen sogar länger als geplant oder sinnvoll betrieben werden. Der Regelungszweck wird damit verfehlt.

Absolute Grenzen, die unabhängig von einem Heizungsaustausch, -einbau oder einer Heizungsaufstellung gelten, sieht alleine § 72 GEG vor: Gemäß Abs. 4 dürfen Heizkessel längstens bis zum Ablauf des 31.12.2044 mit fossilen Brennstoffen betrieben werden. Weiterhin dürfen Gebäudeeigentümer ihre Heizkessel, die mit einem flüssigen oder gasförmigen Brennstoff beschickt werden und vor dem 01.01.1991 eingebaut oder aufgestellt worden sind, nicht mehr betreiben (Abs. 1). Soweit solche Heizkessel ab dem 01.01.1991 eingebaut oder aufgestellt worden sind, dürfen sie nach Ablauf von 30 Jahren nach Einbau oder Aufstellung nicht mehr betrieben werden. Für die beiden letztgenannten Absätze gelten allerdings gemäß Abs. 3 wiederum weite Ausnahmen: Die Absätze sind nämlich nicht auf Niedertemperatur-Heizkessel und Brennwertkessel (Nr. 1), auf heizungstechnische Anlagen, deren Nennleistung weniger als 4 KW oder mehr als 400

KW beträgt (Nr. 2) sowie heizungstechnische Anlagen mit Gas-, Biomasse- oder Flüssigbrennstofffeuerung als Bestandteil einer Wärmepumpen-Hybridheizung oder einer Solarthermie-Hybridheizung nach § 71h GEG, soweit diese nicht mit fossilen Brennstoffen betrieben werden, anzuwenden.

cc. Vorbildfunktion der öffentlichen Hand gemäß § 4 GEG

Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand wird in § 4 GEG geregelt und bezieht sich hierin explizit auf Nichtwohngebäude, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden und von einer Behörde genutzt werden (vgl. Abs. 1 S. 1). Gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 GEG bleibt § 13 Abs. 2 KSG unberührt: Hiernach prüft der Bund bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung, wie damit jeweils zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 KSG beigetragen werden kann (S. 1). Bei mehreren in Betracht kommenden Realisierungsmöglichkeiten ist in Abwägung mit anderen relevanten Kriterien derjenigen Maßnahme der Vorzug zu geben, mit der das Treibhausgasminderungsziel über den gesamten Lebenszyklus zu den geringsten Kosten erreicht werden kann (S. 2).

§ 4 Abs. 2 GEG konkretisiert die Vorbildfunktion dahingehend, dass die öffentliche Hand bei Errichtung oder Renovierung eines Nichtwohngebäudes prüfen muss, ob und in welchem Umfang „Erträge durch die Errichtung einer im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit dem Gebäude stehenden Anlage zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie oder durch solarthermische Anlagen zur Wärme“ beitragen können. Der Begriff der *Erträge* bezieht sich auf die Einnahmeseite; er ist allerdings nicht nur wirtschaftlich zu verstehen, sondern umfasst auch den erzeugten Strom.¹⁶² Der öffentlichen Hand wird hierdurch ein Prüfauftrag übertragen, der sich explizit auf die gebäudebezogene Nutzung von Solarenergie bezieht. Dieser Prüfauftrag korrespondiert jedoch nicht mit einer Verpflichtung zur Solarenergienutzung.¹⁶³

b. Instrumentelle Steuerung

Das GEG selbst kennt keine Genehmigungs- oder Anzeigepflicht. Zugleich sind die inhaltlichen Anforderungen des GEG regelmäßig nicht Teil der Baugenehmigung.

aa. Gebäudeenergieausweis

In formaler Hinsicht kennt das GEG lediglich den in §§ 79 ff. GEG geregelten Gebäudeenergieausweis, der als Energiebedarfsausweis oder Energieverbrauchsausweis ergehen kann (§ 79 Abs. 1 S. 2 GEG). Unter einem *Energiebedarfsausweis* ist ein Energieausweis zu verstehen, der auf der Grundlage des nach § 81 und § 83 Abs. 2 GEG berechneten Energiebedarfs ausgestellt wird (§ 3 Nr. 8 GEG). Betrachtet werden die baulichen und technischen Gegebenheiten (Dämmung, Heizungsanlage und Fenster etc.), wobei der Energiebedarf standardisiert ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Nutzungsverhaltens ermittelt wird. Die in den Energiebedarfsausweis aufzunehmenden Angaben ergeben sich aus § 85 Abs. 1, 2 und § 86 GEG.

Der *Energieverbrauchsausweis* ist hingegen ein Energieausweis, der auf der Grundlage des erfassten Energieverbrauchs ausgestellt wird (§ 3 Nr. 9 GEG). Es wird also das Nutzungsverhalten der Bewohner berücksichtigt. Der Energieausweis ist nach § 79 Abs. 2 S. 1 GEG für ein Gebäude

¹⁶² Holtmeier, in: BerlKommEnergieR, § 4 GEG Rn. 12.

¹⁶³ Holtmeier, in: BerlKommEnergieR, § 4 GEG Rn. 12; Kavacs, in: Knauff, GEG, § 4 Rn. 14.

auszustellen; er kann nach S. 2 auch für Teile von einem Gebäude ausgestellt werden, wenn es sich um gemischt genutzte Gebäude i.S.d. § 106 GEG handelt.

Auf die hier besonders in den Blick genommenen **Bestandsgebäude** bezieht sich explizit § 80 Abs. 2 GEG. Der Anwendungsbereich der Vorschrift entspricht § 92 Abs. 2 GEG und erfasst Änderungen i.S.d. § 48 GEG, also Änderungen von Außenbauteilen i.S.d. Anlage 7 bei beheizten oder gekühlten Gebäuden. Zu den erfassten Außenbauteilen gehören insbesondere Außenwände, Fenster, Dachflächen und Wände gegen Erdreich. Die Pflicht zur Ausstellung eines Energiebedarfsausweises besteht, wenn diese Außenbauteile erneuert, ersetzt oder erstmalig eingebaut werden oder die Nutzfläche der beheizten oder gekühlten Räume eines Gebäudes um mehr als 10 % erweitert wird und wenn im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen die energetische Qualität des gesamten geänderten Gebäudes berechnet wurde.¹⁶⁴ Nach § 80 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 2, 3 GEG haben der Eigentümer bzw. der Bauherr¹⁶⁵ sicherzustellen, dass der Energieausweis unverzüglich nach Fertigstellung des Gebäudes ausgestellt und ihm der Energieausweis oder eine Kopie hiervon übergeben wird. Nach § 80 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 4 GEG hat der Eigentümer den Energieausweis der nach Landesrecht zuständigen Behörde¹⁶⁶ vorzulegen, wenn diese ihn verlangt.

§ 80 Abs. 2 i.V.m. § 48 GEG spricht explizit von einem **Energiebedarfsausweis**, da der künftige Energiebedarf nur aufgrund der baulichen und technischen Gegebenheiten, nicht jedoch aufgrund des vergangenen Nutzerverhaltens ermittelt werden kann. Die in den Energiebedarfsausweis aufzunehmenden Angaben ergeben sich aus § 85 Abs. 1 und 2 sowie § 86 GEG. Aus Gründen der Effizienz¹⁶⁷ ist gemäß § 86 Abs. 1 GEG bei Wohngebäuden die Energieeffizienzklasse entlang der Klassifizierung in Anlage 10 (A+ bis H) anzugeben.

Energieausweise erfüllen (lediglich) eine **Informationsfunktion**. § 79 Abs. 1 S. 1 GEG führt dementsprechend aus, dass diese „ausschließlich der Information über die energetischen Eigenschaften eines Gebäudes“ dienen und „einen überschlägigen Vergleich von Gebäuden ermöglichen“ sollen. Der Gesetzesbegründung entsprechend handelt es sich daher um ein „Marktinformationsinstrument, das Auskunft über die energetischen Eigenschaften eines Gebäudes gibt“.¹⁶⁸ Dementsprechend haben nach § 80 GEG Verkäufer, Vermieter, Verpächter, Leasinggeber oder Immobilienmakler im Fall eines Verkaufs oder der Bestellung eines Rechts (Abs. 4) oder im Falle einer Vermietung, Verpachtung oder eines Leasing (Abs. 5) spätestens bei der Besichtigung einen Energieausweis oder eine Kopie hiervon vorzulegen. Immobilienanzeigen in kommerziellen Medien müssen nach den Vorgaben des § 87 Abs. 1 GEG zwingend Angaben aus dem Energieausweis, insbesondere die Energieeffizienzklasse, benennen.

bb. Erfüllungserklärung

§ 92 Abs. 2 GEG regelt – in begrifflicher Anlehnung an § 80 Abs. 2 GEG –, dass der Eigentümer der zuständigen Behörde eine **Erfüllungserklärung** abzugeben hat, wenn bei einem bestehenden Gebäude Änderungen i.S.d. § 48 S. 1 GEG ausgeführt werden, soweit unter Anwendung des

¹⁶⁴ Scholtka/Hänsel, in: BerlKommEnergieR, § 80 GEG Rn. 5.

¹⁶⁵ Sofern dieser nicht mit dem Eigentümer identisch ist.

¹⁶⁶ In der Regel die untere Baurechtsbehörde, vgl. die entsprechenden Vorschriften unter A.II.2.b.

¹⁶⁷ Scholtka/Hänsel, in: BerlKommEnergieR, § 86 GEG Rn. 2.

¹⁶⁸ BT-Drs. 19/16716, S. 150.

§ 50 Abs. 1 und 2 für das gesamte Gebäude Berechnungen nach § 50 Abs. 3 durchgeführt werden. Hinsichtlich des Anwendungsbereichs ist auf die obigen Ausführungen zu verweisen.

Nach § 92 Abs. 2 S. 2 GEG ist eine Erfüllungserklärung auch in den Fällen des § 51 GEG abzugeben. Regelungsgegenstand dieser Vorschrift sind die Erweiterung und der Ausbau eines Gebäudes um beheizte oder gekühlte Räume. Solche baulichen Veränderungen können auch zum Zwecke der Verdichtung erfolgen. Die Anforderungen beziehen sich auf die durch Erweiterung oder Ausbau neu hinzukommenden Räume.¹⁶⁹ Für die Erfüllungserklärung reicht es in diesen Fällen aus, die energetischen Eigenschaften der neu hinzu gekommenen Räume zugrunde zu legen.¹⁷⁰

cc. Förderung nach § 89 Abs. 1 GEG

Die Verbesserung der Energieeffizienz bestehender Gebäude ist nach dem GEG grundsätzlich **förderfähig** (§ 89 Abs. 1 S. 1 GEG). Die energetische Ertüchtigung des Gebäudebestands kann für Eigentümer eine finanzielle Herausforderung darstellen, weshalb staatlichen Förderprogrammen eine maßgebliche Rolle zukommt. Zudem entlasten die Subventionen Mieter von einer etwaigen Umlegung der Modernisierungskosten.¹⁷¹

In den §§ 89–91 GEG findet sich das **finanzielle Förderregime des GEG**. Die Vorschriften stellen zwar dar, welche Maßnahmen nach dem GEG grundsätzlich förderfähig sind, begründen selbst aber keinen individuellen Förderanspruch.¹⁷² Über den Anspruch und seine Höhe entscheidet die zuständige Stelle im Einzelfall nach ihrem Ermessen („können gefördert werden“) und auf Grundlage der Verwaltungsvorschriften des Bundeswirtschaftsministeriums i.S.v. § 89 Abs. 1 S. 3 GEG.¹⁷³ Die Förderung erfolgt im Wesentlichen durch zwei Linien: Erstens durch **direkte Investitionszuschüsse**, die vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) für Einzelmaßnahmen gewährt werden. Und zweitens durch **zinsvergünstigte Kredite und ggf. Tilgungszuschüsse** in den Förderprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für Wohn- und Nichtwohngebäude.

Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz im Gebäudebestand sind nach § 89 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 GEG indes nur förderfähig, sofern „mit der geförderten Maßnahme die Anforderungen nach den §§ 47 und 48 sowie § 50 und nach den §§ 61 bis 73 übererfüllt werden“. Die **Übererfüllung** setzt bereits begrifflich ein Mehr als das gesetzlich Geforderte voraus. Allerdings lässt sich weder dem Gesetz selbst noch seiner Begründung entnehmen, wann von einer „Übererfüllung“ auszugehen ist. Daher werden zunächst die zuständigen Stellen und ggf. Gerichte zu beurteilen haben, wann die Anforderungen übererfüllt sind.¹⁷⁴

¹⁶⁹ *Holtmeier*, in: BeckOGK GEG, § 92 Rn. 20.

¹⁷⁰ *Holtmeier*, in: BeckOGK GEG, § 92 Rn. 20.

¹⁷¹ *Meyer*, in: Börstinghaus/Meyer, GEG, § 10 Rn. 2.

¹⁷² So die Gesetzesbegründung BT-Drs. 19/16716, S. 154.

¹⁷³ *Ibrom*, in: Frenz/Cosack, GEG, § 89 Rn. 6; *Rasbach*, in: BeckOGK GEG, § 89 Rn. 4. S. dazu die Richtlinien des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie für die Bundesförderung für effiziente Gebäude – Wohngebäude (BEG WG) vom 09.12.2022 (BAnz AT 30.12.2023 B2); für die Bundesförderung für effiziente Gebäude – Nichtwohngebäude (BEG NWG) vom 09.12.2022 (BAnz AT 30.12.2023 B3); für die Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen (BEG EM) vom 21.12.2023 (BAnz AT 29.12.2023 B1).

¹⁷⁴ Darauf weist *Ibrom*, in: Frenz/Cosack, GEG, § 89 Rn. 21 hin.

dd. Behördliche Befugnisse nach § 95 GEG

Nach § 95 S. 1 GEG kann die zuständige Behörde im Einzelfall die zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen erforderlichen Anordnungen treffen. Es handelt sich um die **zentrale Ermächtigungsnorm für den Vollzug des GEG**, wie sie ähnlich in anderen Gesetzen anzutreffen ist.¹⁷⁵ Zweck der Norm ist die Vermeidung eines Vollzugsdefizits, wie es unter der früheren Geltung des EEWärmeG zu beobachten war.¹⁷⁶ Die Vorschrift ist als **Auffangnorm** konzipiert, die von spezielleren Eingriffsnormen verdrängt wird – zu denken ist etwa an § 99 Abs. 1 und Abs. 6 S. 1 GEG sowie Eingriffsnormen in den Bauordnungen.¹⁷⁷

§ 95 S. 1 GEG erlaubt Einzelfallanordnungen, soweit diese zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem GEG erforderlich sind. Die Erforderlichkeit verlangt die Verletzung einer Rechtspflicht oder zumindest die Gefahr der Verletzung einer solchen. Die Rechtspflichten können sich aus dem GEG, jedoch auch aus Rechtsverordnungen bzw. Gesetzen der Länder zur Ausfüllung der Verordnungsermächtigungen des GEG ergeben.¹⁷⁸ Gemäß § 95 S. 2 GEG haben auch **Dritte**, die für den Bauherren oder Eigentümer an der Planung, Errichtung oder Änderung von Gebäuden oder technischen Anlagen eines Gebäudes beteiligt sind, an sie gerichtete Anordnungen unmittelbar zu befolgen. Eine solche repressive Eingriffsermächtigung verlangt eine entsprechende Kenntnisnahme der Behörde. Diese erfolgt vorliegend über den Schornsteinfeger, der die nach dem Landesrecht zuständige Behörde in Kenntnis setzt, soweit von ihm entdeckte verbotswidrige Zustände auch nach Aufforderung nicht beseitigt werden (siehe hierzu unter A.II.2.c.aa.).

ee. Sanktionsregime des GEG

§ 108 EEG sieht umfangreiche Bußgeldvorschriften vor, um gemeinsam mit Nutzungs- und Nachweispflichten sowie dem durch § 99 GEG vorgesehenen behördlichen Kontrollverfahren mittels Stichproben einen effektiven Gesetzesvollzug sicherzustellen. Die Vorschrift ist ebenfalls im Zusammenhang mit der Informationspflicht des Schornsteinfegers nach § 97 Abs. 3 S. 2 GEG zu lesen (siehe hierzu unter A.II.2.c.aa.).

§ 108 Abs. 2 GEG differenziert mögliche Ordnungswidrigkeiten nach dem Bußgeld: Verstöße nach § 108 Abs. 2 Nr. 1 GEG können mit einer **Geldbuße bis zu 50.000 Euro** geahndet werden. Dies umfasst Verstöße gegen den baulichen Wärmeschutz bei neu zu errichtenden Wohngebäuden und Nichtwohngebäuden (§ 108 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. §§ 15 Abs. 1, 16, 18 Abs. 1 S. 1, 19 GEG), die fehlerhafte Geschossdämmung bei Nachrüstungen (§ 108 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 47 Abs. 1 S. 1 GEG), die fehlerhafte Wärmedämmung bei Nachrüstungen (§ 108 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 108 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 48 S. 1 GEG), Verstöße gegen die Einbau- oder Nachrüstungspflicht von Abschaltvorrichtungen bei der Wärmezufuhr von Zentralheizungen (§ 108 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Abs. 1 Nr. 8, 9 i.V.m. § 61 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GEG), Verstöße gegen die raumweise Regelbarkeit der Raumtemperatur bei wasserbetriebenen heizungstechnischen Anlagen (§ 108 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Abs. 1 Nr. 10 i.V.m. § 63 Abs. 1 S. 1 GEG), Verstöße gegen die Pflichten zur Wärmedämmung von Rohrleitungen und Armaturen (§ 108 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Abs. 1 Nr. 11 i.V.m. §§ 69 f. GEG) sowie zuletzt Verstöße gegen Betriebsverbote von Heizkesseln (§ 108 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Abs. 1 Nr. 20 i.V.m. § 72 Abs. 1, 2 und 4 GEG).

¹⁷⁵ Schomerus, in: Knauff, GEG, § 95 Rn. 8.

¹⁷⁶ Schomerus, in: Knauff, GEG, § 95 Rn. 9.

¹⁷⁷ Schomerus, in: Knauff, GEG, § 95 Rn. 10.

¹⁷⁸ Schomerus, in: Knauff, GEG, § 95 Rn. 14.

Verstöße i.S.d. § 108 Abs. 1 Nr. 12, 13, 16 und 19 GEG werden gemäß § 108 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 lit. b GEG zwar im Normalfall nur mit einer Geldbuße von 5.000 Euro belegt; über den Verweis auf § 30 Abs. 2 S. 3 OWiG in § 108 Abs. 2 S. 1 GEG wird dieser Betrag jedoch verzehnfacht und wächst damit ebenfalls auf 50.000 Euro an, sofern sich die Geldbuße gegen eine juristische Person oder Personenvereinigung richtet.

Eine **Geldbuße bis zu 10.000 Euro** kann in den Fällen des § 108 Abs. 1 Nr. 21–28 GEG verhängt werden (vgl. Abs. 2 S. 2 Nr. 2). Die im Vergleich zu den unter Abs. 2 S. 2 Nr. 1 aufgeführten Fällen geringere Geldbuße ergibt sich daraus, dass hier kein Verstoß gegen inhaltliche, sondern gegen formale Anforderungen vorliegt. Konkret ist der Bußgeldtatbestand einschlägig, wenn Inspektionspflichten nach § 74 Abs. 1 (Nr. 21) oder § 77 Abs. 1 (Nr. 22) oder Pflichten im Zusammenhang mit dem Energieausweis nach § 80 Abs. 1 S. 2, Abs. 4 S. 1 oder 4, Abs. 4 S. 5, § 83 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 S. 1, § 87 Abs. 1, § 88 Abs. 1 GEG (Nrn. 23, 24, 25, 28) missachtet werden.

Schließlich können nach § 108 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GEG in den verbleibenden Fällen **Geldbußen bis zu 5.000 Euro** vergeben werden.

4. Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz¹⁷⁹ (BImSchG) zielt nach dessen § 1 Abs. 1 darauf, die dort genannten Schutzgüter, zu denen auch das Klima zählt, vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen. Unter den Begriff der *schädlichen Umwelteinwirkungen* fallen nach § 3 Abs. 1, 2 BImSchG auch auf das Klima einwirkende Luftverunreinigungen von erheblicher Wirkung. Solche sind wiederum nach § 3 Abs. 4 BImSchG „Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft, insbesondere durch Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpfe oder Geruchsstoffe“. Erfasst werden auch klimarelevante Stoffe wie Treibhausgase unter dem Oberbegriff der „Gase“ – auch wenn sich die Stoßrichtung des BImSchG tendenziell eher gegen Abgase (und hier im Speziellen Rauchgase) richtet.¹⁸⁰

Besonders hervorzuheben ist die **Regulierung von genehmigungsbedürftigen und nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen**. Dabei ist für die vorliegende Fragestellung insbesondere die – maßgeblich auf § 23 BImSchG beruhende – 1. BImSchV¹⁸¹ zu berücksichtigen. Inhaltlich gilt die Verordnung für Feuerungsanlagen im gewerblichen wie im nichtgewerblichen Bereich, soweit sie nicht gemäß § 1 der 4. BImSchV genehmigungspflichtig sind. Der nichtgewerbliche Bereich umfasst insbesondere den häuslichen Bereich, also auch Heizungsanlagen. Die 1. BImSchV unterliegt der stetigen Anpassung, um die Belastung der Außenluft mit gesundheitsgefährdenden Luftschadstoffen zu verringern. Die Einhaltung der Grenzwerte wird durch Schornsteinfeger geprüft; deren Zuständigkeit und Verpflichtung zur Feuerstättenschau gilt nach § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SchfHwG auch „für kleine und mittlere Feuerungsanlagen durch Rechtsverordnung auf Grund des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vorgeschriebene Arbeiten“. Die 1. BImSchV wirkt

¹⁷⁹ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge vom 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348).

¹⁸⁰ Hierzu *Schulte/Michalk*, in: BeckOK Umweltrecht, § 3 BImSchG Rn. 18.

¹⁸¹ Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen vom 26.01.2010 (BGBl. I S. 38), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 13.10.2021 (BGBl. I S. 4676).

schwerpunktmäßig daraufhin, meist in geringer Höhe emittierte Luftverunreinigungen zu reduzieren;¹⁸² indem sie aber zugleich eine rationellere Energieverwendung fördern soll,¹⁸³ wirkt sie gleichermaßen auf eine Dekarbonisierung im Gebäudebestand hin.

5. Geothermie-Beschleunigungsgesetz (GeoBG)

Das Geothermie-Beschleunigungsgesetz (GeoBG)¹⁸⁴ dient der Umsetzung von Art. 1 RED in nationales Recht. Es soll Zulassungsverfahren für Geothermieranlagen, Wärmepumpen sowie Wärmespeicher vereinfachen und beschleunigen, indem es Genehmigungsanforderungen reduziert, behördliche Fristen verkürzt und Digitalisierungsvorgaben statuiert.¹⁸⁵

6. Bauplanungs- und Raumordnungsrecht

Die Dekarbonisierung des Gebäudebestandes stellt sich nicht nur als energiefachrechtliches, sondern v.a. baurechtliches Problem dar. Das öffentliche Baurecht reguliert von der Planung und Errichtung bis zum Abbruch den **gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes**.¹⁸⁶ Der Bauleitplanung geht die Raumordnung voraus, die den räumlichen, infrastrukturellen und planerischen Rahmen bestimmt. Auf höherer Ebene stellen sich daher zunächst raumordnerische Fragen, die im weiteren Verlauf der Begutachtung aber außer Betracht bleiben werden.

Allgemein können sowohl die Raumordnung als auch die Regionalplanung die Dekarbonisierung des Gebäudebestands in vielfacher Weise mittelbar, z.B. durch Steuerung der Siedlungsdichte zur effizienten Wärmeversorgung, Freihaltung von Flächen für Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energien, Schaffung einer adäquaten Wärme- und Energieinfrastruktur oder durch Zielbindung der nachfolgenden Planung (§ 1 Abs. 4 BauGB), fördern. Dementsprechend gehören zu den Grundsätzen der Raumordnung auch der Klimaschutz und die -anpassung sowie die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für eine sparsame Energienutzung (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 10, 11 ROG). Die Raumordnung steuert die Dekarbonisierung also nicht unmittelbar, sondern dient auf der strategischen Ebene dem mittel- und langfristigen Makromanagement.

Dem schließt sich die den Zielen der Raumordnung verpflichtete **kommunale Bauleitplanung** an, die im BauGB unter anderem in den Instrumenten des Besonderen Städtebaurechts und der Regelung des § 248 BauGB Anknüpfungspunkte für energetische Sanierungen des Gebäudebestandes findet. Im Folgenden soll zunächst untersucht werden, wie das Besondere Städtebaurecht (§§ 136–191 BauGB) zur Dekarbonisierung des Gebäudebestands beitragen kann. In Betracht kommen sowohl städtebauliche Sanierungsmaßnahmen als auch Stadtumbaumaßnahmen. Bauordnungsrechtliche Aspekte, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen, werden im Anschluss auf Ebene des Landesrechts erörtert.

a. Bebauungspläne

Zuvörderst für den **Neubau** relevant sind die Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB. Der Bebauungsplan ist das zentrale bauplanungsrechtliche Steuerungsinstrument der Gemeinden,

¹⁸² Jarass, BImSchG, § 23 Rn. 22.

¹⁸³ Jarass, BImSchG, § 23 Rn. 22.

¹⁸⁴ Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus von Geothermieranlagen, Wärmepumpen, Wärmeleitungen und Wärmespeichern vom 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348, S. 2).

¹⁸⁵ BT-Drs. 21/3101, S. 1 f.

¹⁸⁶ von Staa, in: Börstinghaus/Meyer, GEG, § 6 Rn. 1.

denn er enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung und bildet die Grundlage für die zum Vollzug des BauGB erforderlichen Maßnahmen (vgl. § 8 Abs. 1 BauGB). In Bebauungsplänen können (auch im Wege der **Überplanung** bislang unbeplanter Gebiete) dekarbonisierungsrelevante Festsetzungen getroffen werden. Zu denken ist insbesondere an Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a und b BauGB.

Auf Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a BauGB kann die Gemeinde etwa sog. **Verwendungsverbote** festsetzen.¹⁸⁷ Diese Festsetzungsmöglichkeit, die vordergründig dem Immissionsschutz dient, kann den Ausschluss bestimmter fossiler Brennstoffe vorsehen.¹⁸⁸ Die Festsetzung muss allerdings als Regelung des Baurechts **städtebauliche bzw. bodenrechtliche Relevanz** aufweisen; Verwendungsverbote allein aus Gründen der Energieeffizienz oder zur Energieeinsparung sind auf Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a BauGB ebenso ausgeschlossen¹⁸⁹ wie die Festsetzung anlagenbezogener Regelungen¹⁹⁰. Das BVerwG hat außerdem entschieden, dass es Gemeinden verwehrt ist, auf Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a BauGB im Bebauungsplan die Zulässigkeit der Verwendung fossiler Brennstoffe in Anlagen, die dem TEHG¹⁹¹ unterliegen, an Emissionshöchstwerte zu binden.¹⁹² Es kommt daher im Einzelfall auf den konkreten Inhalt der Festsetzung an. Zugleich dürfen die Anforderungen an die städtebauliche Begründung nicht überdehnt werden.¹⁹³

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB sind Festsetzungen zur **Energieerzeugung** möglich. Die Gemeinden können die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans davon abhängig machen, dass „bestimmte bauliche oder sonstige technische Maßnahmen“ für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Energie aus Erneuerbaren Energien „getroffen werden müssen“. Eine **spezifische Nutzungspflicht** kann hingegen nicht auf § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB gestützt werden, da es sich hierbei – im Gleichlauf mit lit. a – um eine energiefachrechtliche Regelung ohne städtebauliche oder bodenrechtliche Relevanz handelt.¹⁹⁴ Eine entsprechende Vereinbarung kann aber in einem städtebaulichen Vertrag getroffen werden.¹⁹⁵

b. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB

Der Gebäudebestand bleibt weiterhin erheblich hinter zeitgemäßen energetischen Standards zurück, da Anforderungen des Energiefachrechts v.a. im Neubau Wirkung zeigen.¹⁹⁶ Der höhere Energieverbrauch des nichtsanierten Gebäudebestands bei gleichzeitig steigenden Energiepreisen sowie damit verbundene höhere Emissionen machen bebaute Gebiete zu einem städtebaulichen Sanierungsfall.¹⁹⁷ Das städtebauliche Sanierungsrecht (§§ 136–164b BauGB) schafft ein

¹⁸⁷ von Staa, in: Börstinghaus/Meyer, GEG, § 6 Rn. 26; Söfker/Wienhues, in: EZBK BauGB, § 9 Rn. 187.

¹⁸⁸ So bereits BVerwG NVwZ 1989, 664.

¹⁸⁹ Söfker/Wienhues, in: EZBK BauGB, § 9 Rn. 187.

¹⁹⁰ VGH Baden-Württemberg ZfBR 2015, 795 (798).

¹⁹¹ Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) vom 21.07.2011 (BGBl. I S. 1475), ersetzt durch das Gesetz vom 27.02.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70).

¹⁹² BVerwG BeckRS 2017, 138214 Rn. 12 ff.

¹⁹³ Niedersächsisches OVG NVwZ-RR 2003, 174 (175 f.).

¹⁹⁴ Söfker/Wienhues, in: EZBK BauGB, § 9 Rn. 197a.

¹⁹⁵ Mitschang/Reidt, in: BKL BauGB, § 9 Rn. 137.

¹⁹⁶ Krautzberger/Fieseler, in: EZBK BauGB, § 136 Rn. 85.

¹⁹⁷ Mitschang, ZfBR 2020, 613 (615); Krautzberger/Fieseler, in: EZBK BauGB, § 136 Rn. 85.

sachlich, räumlich und zeitlich begrenztes Sonderrecht zur Durchführung von Maßnahmen zur Behebung städtebaulicher Missstände. Es findet nur auf solche Sanierungsmaßnahmen Anwendung, deren einheitliche und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt.¹⁹⁸ Dies trifft auf die Sanierung des Gebäudebestands bezüglich seiner energetischen Gesamtbilanz zu.¹⁹⁹

Der **Sanierungsbegriff** ist im BauGB nicht näher konkretisiert worden; jedenfalls muss die Sanierungsmaßnahme ein Gebiet, das *städtebauliche Missstände* aufweist²⁰⁰, wesentlich verbessern oder umgestalten (vgl. § 136 Abs. 2 S. 1 BauGB). Eine *wesentliche Verbesserung* dürfte dann vorliegen, wenn die Maßnahme sich spürbar positiv auf die städtebauliche Situation in dem Gebiet auswirkt.²⁰¹ Von einer *Umgestaltung* ist dagegen bei der rechtlichen und tatsächlichen Neuordnung eines Gebiets auszugehen. Die wesentliche Verbesserung und die Umgestaltung stehen in keinem Alternativitätsverhältnis.²⁰² Grundsätzlich kommt eine Vielzahl von Maßnahmen, wie bspw. die Errichtung, Veränderung oder Beseitigung baulicher Anlagen, deren Umnutzung, Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten, die Reaktivierung von Brachen oder die Schaffung bzw. Verbesserung von Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge, zur Sanierung in Betracht.²⁰³

Voraussetzung der Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen ist das Vorliegen von substantziellen oder funktionalen Defiziten in einem Gebiet, den sog. *städtebaulichen Missständen*. Die hier einschlägige **Substanzschwächenanierung**²⁰⁴ wird in § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 sowie Abs. 3 Nr. 1 BauGB geregelt. Gemäß § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB liegen städtebauliche Missstände unter anderem vor, wenn das Gebiet unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nach seiner vorhandenen Bebauung nicht den allgemeinen Anforderungen an die Sicherheit der dort wohnenden Menschen entspricht. Dies schließt nach dem nicht abschließenden Katalog des § 136 Abs. 3 Nr. 1 lit. h BauGB auch „die **energetische Beschaffenheit**, die **Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung** und der Versorgungseinrichtungen des Gebiets unter Berücksichtigung der allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung“ (Herv. d. Verf.) mit ein. Diese Regelung wurde ebenso wie der obige Verweis auf die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung durch das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013²⁰⁵ in die sanierungsrechtlichen Vorschriften des BauGB eingefügt, um zu verdeutlichen, dass Klimaschutz und Klimaanpassung auch im Rahmen der städtebaulichen Sanierung Berücksichtigung finden sollen.²⁰⁶ Der Verweis auf die „allgemeinen Anforderungen“ soll verdeutlichen, dass „allgemein anerkannte oder mit den einschlägigen Vorschriften (z. B. des Energiefachrechts) vereinbarte Standards zu Grunde zu legen sind, die die Grundsätze des Verhältnismäßigkeitsgebots beachten“.²⁰⁷ Als aktuell geltende energiefachrechtliche Vorschriften ist vorliegend auf die Vorgaben des GEG zu verweisen.

¹⁹⁸ *Krautzberger/Fieseler*, in: EZBK BauGB, Vorb. zu §§ 136 ff. Rn. 25; *Mitschang*, in: BKL BauGB, § 136 Rn. 1; *Schmitz*, in: BeckOK BauGB, § 136 Rn. 1.

¹⁹⁹ *von Staa*, in: Börstinghaus/Meyer, GEG, § 6 Rn. 47; *Mitschang*, in: BKL BauGB, § 148 Rn. 8a.

²⁰⁰ BVerfG NVwZ 2006, 1167 (1168).

²⁰¹ *Schmitz*, in: BeckOK BauGB, § 136 Rn. 16.

²⁰² *Schmitz*, in: BeckOK BauGB, § 136 Rn. 17.

²⁰³ *Krautzberger/Fieseler*, in: EZBK BauGB, § 136 Rn. 67; *Schmitz*, in: BeckOK BauGB, § 136 Rn. 15.1.

²⁰⁴ Zum Begriff *Mitschang*, in: BKL BauGB, § 136 Rn. 14 f.

²⁰⁵ BGBl. I S. 1548. Hierzu *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2013, 961 ff.

²⁰⁶ BT-Drs. 17/11468, S. 15.

²⁰⁷ BT-Drs. 17/11468, S. 16.

Im Rahmen der Gesetzesänderung wurde auch der Katalog der Sanierungsziele in Abs. 4 S. 2 Nr. 1 ergänzt. Sanierungsmaßnahmen sollen jetzt dazu beitragen, dass die „bauliche Struktur [...] nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung [...] entwickelt wird“. Der Gesetzgeber wollte hierdurch verdeutlichen, dass städtebauliche Sanierungsmaßnahmen auch einen Beitrag dazu leisten sollen, dem Klimawandel entgegenzuwirken und der Klimaanpassung zu dienen.²⁰⁸ Als zielorientierte Maßnahme wird in der Gesetzesbegründung bspw. eine verbesserte Wärmedämmung erwähnt.²⁰⁹

Zwar liegen die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in der Gesamtverantwortung der Gemeinde. Das Sanierungsrecht adressiert aber auch andere Träger öffentlicher Belange sowie die Sanierungsbetroffenen selbst, also insbesondere Eigentümer und Träger der baulichen Maßnahmen.²¹⁰ Ob ein Gebiet städtebauliche Missstände aufweist, ist von der Gemeinde durch vorbereitende Untersuchungen (§ 141 BauGB) festzustellen. Erst danach kann das Sanierungsgebiet durch eine Sanierungssatzung (§ 142 BauGB) auch formell festgesetzt werden. Der Sanierung liegt konzeptionell der Gedanke zugrunde, dass die einzelnen Baumaßnahmen durch die Eigentümer durchgeführt werden (§ 148 Abs. 1 1. Hs. BauGB) und die Gemeinde die Voraussetzungen dafür schafft. Zu den Baumaßnahmen i.S.v. § 148 Abs. 2 BauGB gehören u.a. die Modernisierung und Instandsetzung sowie die Errichtung oder Erweiterung von Anlagen für Erneuerbare Energien. Dies schließt zentrale oder dezentrale Systeme zur Erzeugung von Strom, Wärme oder Kälte ein.²¹¹ Die Gemeinde hat die Möglichkeit, erforderlichenfalls Ordnungsmaßnahmen (§ 147 BauGB) zu ergreifen. Durch entsprechende Förderungen²¹² und steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten (etwa §§ 7h, 10f und 11a EStG) ergeben sich auch aus Sicht der Sanierungsbetroffenen Vorteile.

c. Stadtumbaumaßnahmen gemäß §§ 171a ff. BauGB

Auch Stadtumbaumaßnahmen (§§ 171a–171d BauGB) können auf die energetische Sanierung von Gebäuden gerichtet werden. Sie eignen sich besonders für quartiersbezogene Maßnahmen.²¹³ Bei der Neufassung der Vorschriften im Zuge der BauGB-Klimaschutznovelle 2011²¹⁴ hatte der Gesetzgeber v.a. gebäudeübergreifende Lösungen zur Wärmeversorgung als Anwendungsbereich im Auge; daneben begründet die unzureichende energetische Beschaffenheit des Gebäudebestands die tatbestandlich erforderlichen *städtebaulichen Funktionsverluste* i.S.v. § 171a Abs. 2 BauGB.²¹⁵

Die **Ziele der Stadtumbaumaßnahmen** sind in § 171a Abs. 3 BauGB niedergelegt. Auch hierzu gehören die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die -anpassung (§ 172 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 BauGB) sowie der Erhalt innerstädtischer Altbaubestände (Nr. 7). Die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz erfassen energetische Maßnahmen am Gebäudebestand

²⁰⁸ BT-Drs. 17/11468, S. 16.

²⁰⁹ BT-Drs. 17/11468, S. 16.

²¹⁰ *Krautzberger/Fieseler*, in: EZBK BauGB, Vorb. §§ 136 ff. Rn. 35.

²¹¹ *Winkler*, in: Böhm/Ludwigs/Müller, Die Rolle der Kommunen, S. 109.

²¹² Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2025, abgerufen unter https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Grundlagen/VV2025.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

²¹³ BT-Drs. 17/6076, S. 11; *Winkler*, in: Böhm/Ludwigs/Müller, Die Rolle der Kommunen, S. 109.

²¹⁴ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22.07.2011 (BGBl. I S. 1509).

²¹⁵ BT-Drs. 17/6076, S. 11.

und der energetischen Infrastruktur, während unter den Erhalt des innerstädtischen Altbaubestands auch Maßnahmen zur Verbesserung der Wärmedämmung zu subsumieren sind.²¹⁶ Zu denken ist ferner an gebäudeübergreifende Lösungen zur Energieversorgung.²¹⁷

Vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass sich Stadtumbaumaßnahmen nicht in gleichem Maße wie Sanierungsmaßnahmen für die „Durchführung von großflächigen städtebaulichen Maßnahmen“ eignen, da sie die konsensuale Realisierung priorisieren und der Gemeinde keine eigenen ordnungsrechtlichen Mittel an die Hand geben.²¹⁸ Die Gemeinde „soll“ zur Umsetzung ihres städtebaulichen Entwicklungskonzeptes i.S.v. § 171b BauGB auf städtebauliche Verträge zurückgreifen (§ 171c BauGB). Damit ist zwar ein Vorrang vertraglicher Lösungen gegenüber anderen Instrumenten des BauGB ebenso wenig verbunden wie ein Kontrahierungszwang.²¹⁹ Gleichwohl lässt die Vorschrift als Leitbild die vertragliche Einigung unter Vermeidung ordnungsrechtlicher Mittel erkennen.²²⁰ Können die Ziele der Stadtumbaumaßnahmen allerdings nicht anders erreicht werden, kann die Gemeinde eine Stadtumbausatzung nach § 171d BauGB erlassen und die Durchführung baulicher Vorhaben an eine Genehmigung knüpfen.

Die Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts schließen einander nicht aus. Stadtumbaumaßnahmen können daher sowohl anstelle als auch ergänzend zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen ergriffen werden, sofern die Gemeinde dies als zweckmäßig erachtet.²²¹ Dementsprechend gehen auch die Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern von der gleichzeitigen Anwendung von Stadtumbau- und Sanierungsrecht aus.²²²

d. Erhaltungssatzungen gemäß § 172 Abs. 1 BauGB

Durch Erhaltungssatzungen i.S.d. § 172 BauGB können Gemeinden die städtebauliche Eigenart eines Gebiets (§ 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB), die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, die sog. **Milieuschutzsatzung** (Nr. 2) und den sozialverträglichen Ablauf einer städtebaulichen Umstrukturierung (Nr. 3) sichern. Die Ausweisung eines Erhaltungsgebietes kann einer energetischen Sanierung entgegenstehen, denn § 172 Abs. 1 BauGB begründet ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt²²³ für die Änderung, den Abbruch oder die Nutzungsänderung sowie – im Fall der Erhaltung der städtebaulichen Eigenart (Nr. 1) – auch die Errichtung baulicher Anlagen.

Um die energetische Sanierung in Milieuschutzgebieten nicht zu behindern, hat der Gesetzgeber einen **Genehmigungstatbestand in § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 lit. a BauGB** aufgenommen. Die Genehmigung ist danach zu erteilen, wenn die Änderung einer baulichen Anlage der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen des GEG dient. Der jeweilige

²¹⁶ BT-Drs. 17/6076, S. 12; *Krautzberger/Richter*, in: EZBK BauGB, § 171a Rn. 33; *Mitschang*, in: BeckOK BauGB, § 171a Rn. 22.

²¹⁷ *Mitschang*, ZfBR 2020, 613 (622).

²¹⁸ *Winkler*, in: Böhm/Ludwigs/Müller, Die Rolle der Kommunen, S. 110; *Mitschang*, ZfBR 2020, 613 (623).

²¹⁹ *Reidt*, in: BKL BauGB, § 171c Rn. 1; *Mitschang*, ZfBR 2020, 613 (620).

²²⁰ *Reidt*, in: BKL BauGB, § 171c Rn. 1; *Seifert*, in: Kröniger/Jeromin, BauGB, § 171c Rn. 2.

²²¹ *Krautzberger/Richter*, in: EZBK BauGB, Vorb. zu §§ 171a ff. Rn. 27; *Reidt*, in: BKL BauGB, § 171a Rn. 3; *Mitschang*, in: BeckOK BauGB, § 171a Rn. 6; *Kment*, in: Jarass/Kment, BauGB, § 171a Rn. 2.

²²² *Krautzberger/Richter*, in: EZBK BauGB, Vorb. zu §§ 171a ff. Rn. 29. Die aktuelle Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2025 ist abrufbar unter https://www.staedtebaufoerderung.info/Shared-Docs/downloads/DE/Grundlagen/VV2025.pdf?_blob=publicationFile&v=7 (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

²²³ Ausdrücklich OVG Nordrhein-Westfalen BeckRS 2018, 21491 Rn. 20.

Antragsteller hat einen Rechtsanspruch auf die Erteilung der beantragten Genehmigung, wenn die Voraussetzungen vorliegen. Gerade Milieuschutzgebiete sollen „nicht auf Dauer Quartiere mit einem energetischen Substandard bleiben“.²²⁴

Nach Ansicht des VG Berlin erfasst der Genehmigungstatbestand des § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 lit. a BauGB auch freiwillige Maßnahmen. Einer gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung einer Maßnahme nach dem GEG bedarf es daher nicht.²²⁵ Problematisch erweisen sich aber Fälle, in denen Eigentümer auf freiwilliger Basis Maßnahmen zur energetischen Sanierung von Gebäuden innerhalb des Geltungsbereichs einer Erhaltungssatzung planen, die **über die Mindestanforderungen des GEG hinausgehen**. Soweit über die Anforderungen des GEG hinaus Maßnahmen durchgeführt werden sollen, ist der Genehmigungstatbestand in § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 lit. a BauGB nach überwiegender Auffassung nicht einschlägig. Die Genehmigung richtet sich dann nach dem Grundfall des § 172 Abs. 4 S. 1 BauGB.²²⁶ Demgemäß „darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll“. Weil es sich aber bei § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 lit. a BauGB – im Gegensatz zu § 172 Abs. 4 S. 1 BauGB, der die Entscheidung in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde stellt²²⁷ – um einen gebundenen Anspruch handelt („Genehmigung ist zu erteilen“), muss die Genehmigung bei Übererfüllung der GEG-Standards auf Grundlage von § 172 Abs. 4 S. 1 BauGB zumindest auch dann erteilt werden, wenn die über die Mindestanforderungen des GEG hinausgehende energetische Sanierung kostengünstiger ist, als eine nach § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 lit. a BauGB genehmigungsfähige, den Mindestanforderungen entsprechende Sanierung. Alles andere führte die Regelung *ad absurdum*: Es müsste dann eine nur den Mindeststandards des GEG entsprechende Maßnahme mit wegen der höheren Kosten größerem Verdrängungsrisiko²²⁸ auf Grundlage von § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 lit. a BauGB genehmigt werden, während eine energetisch wirksamere Maßnahme mit wegen geringerer Kosten kleinerem Verdrängungsrisiko auf Grundlage von § 172 Abs. 4 S. 1 BauGB versagt werden könnte. Das entspricht dem Sinn und Zweck einer Milieuschutzsatzung, die einen durch Sanierungen eintretenden Verdrängungseffekt verhüten soll.²²⁹

Der Genehmigungstatbestand des § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 lit. a BauGB gilt nur für die Milieuschutzsatzung i.S.v. § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB. Im Geltungsbereich von Satzungen, die die Erhaltung der städtebaulichen Eigenart eines Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt zum Ziel haben, gibt es hingegen **keinen vergleichbaren Genehmigungstatbestand**. Die Genehmigung darf versagt werden, wenn die bauliche Anlage das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, d.h. geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist.²³⁰

²²⁴ Stock, in: EZBK BauGB, § 172 Rn. 193a.

²²⁵ VG Berlin BeckRS 2020, 32686 Rn. 23.

²²⁶ von Staa, in: Börstinghaus/Meyer, GEG, § 6 Rn. 42; Mitschang, in: BKL BauGB, § 148 Rn. 112; Stock, in: EZBK BauGB, § 172 Rn. 194 oder vgl. die Begründung BT-Drs. 17/13272, S. 17.

²²⁷ Vgl. nur BVerwG BeckRS 1997, 22411.

²²⁸ Das Verdrängungsrisiko entsteht durch die Möglichkeit der Vermieter, die Modernisierungskosten i.H.v. bis zu 8 % auf die jährliche Miete umzulegen, vgl. § 559 Abs. 1 S. 1 BGB. Das BVerwG spricht davon, dass es „geradezu der Lebenserfahrung“ entspreche, wenn Mieterhöhungen infolge von Modernisierungsmaßnahmen Verdrängungseffekte eintreten lassen, BVerwG BeckRS 2021, 8533 Rn. 53.

²²⁹ VG Berlin BeckRS 2020, 32686 Rn. 26; von Staa, in: Börstinghaus/Meyer, GEG, § 6 Rn. 42.

²³⁰ Dazu Hamburgisches OVG NJOZ 2008, 2521 (2524 ff.).

Exkurs: BauGB-Upgrade 2026

Mit dem am 02.04.2026 durch das BMWSB vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts (BauGB-Upgrade)²³¹ könnten wesentliche Änderungen des § 172 BauGB verbunden sein.

Wie soeben dargestellt kann sich die Genehmigungspflicht im Geltungsbereich baugestalterischer Erhaltungssatzungen – mangels einer den Milieuschutzsatzungen vergleichbaren Genehmigungsregelung – als nicht unerhebliches Hemmnis erweisen. Der Entwurf sieht zwar keinen vergleichbaren Genehmigungstatbestand vor; der Gesetzgeber versucht allerdings die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, zum einen die Nutzung Erneuerbarer Energien und zum anderen die Steigerung der Energieeffizienz in Gebieten mit baugestalterischer Erhaltungssatzung zu erleichtern, indem die Gemeinden entsprechende Vorhaben zukünftig mit eigenständiger Satzung **generell genehmigungsfrei stellen können**.²³² Im Gegensatz zur (weiterhin grundsätzlich genehmigungspflichtigen) Milieuschutzsatzung könnte so für baugestalterische Erhaltungssatzungen eine gemeindeweite oder gebietsbezogene Genehmigungsfreistellung eingeräumt werden.²³³

Der Gesetzgeber widmet sich auch einer anderen soeben aufgeworfenen Frage, nämlich der nach dem Hinausgehen über die Mindestanforderungen des GEG im Geltungsbereich von Milieuschutzsatzungen. Hier stellt sich das Problem, dass bei einem Hinausgehen über die Mindestanforderungen des GEG der Genehmigungsanspruch des § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 lit. a BauGB tatbestandlich nicht einschlägig ist und der Bauherr auf die allgemeine, im Ermessen der Gemeinde stehende Genehmigung nach § 172 Abs. 4 S. 1 BauGB verwiesen ist. Zum einen stellt der Gesetzgeber durch die Reformulierung des § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 lit. a BauGB die Bedeutung der Mindestanforderungen des GEG klar;²³⁴ zum anderen schafft er mit einer neuen Regelung in § 172 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 lit. b BauGB die Voraussetzungen für die Genehmigungserteilung nach den (fast) gleichen Maßstäben auch bei dem Hinausgehen über die Mindestanforderungen.²³⁵

e. Städtebauliche Verträge

Auch vermittelt städtebaulicher Verträge können Gemeinden die energetische Sanierung des Gebäudebestandes vorantreiben. Gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 BauGB können nämlich auch die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden Gegenstand des Vertrages sein. Dafür ist aber ein *städttebaulicher Zusammenhang* erforderlich, der durch eine Übereinstimmung

²³¹ BMWSB, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts vom 02.04.2026, abgerufen unter <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/baugb-upgrade/baugb-upgrade.html> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

²³² BMWSB, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts vom 02.04.2026, abgerufen unter <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/baugb-upgrade/baugb-upgrade.html> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026), S. 125.

²³³ BMWSB, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts vom 02.04.2026, abgerufen unter <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/baugb-upgrade/baugb-upgrade.html> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026), S. 125.

²³⁴ BMWSB, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts vom 02.04.2026, abgerufen unter <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/baugb-upgrade/baugb-upgrade.html> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026), S. 127 f.

²³⁵ BMWSB, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts vom 02.04.2026, abgerufen unter <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/baugb-upgrade/baugb-upgrade.html> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026), S. 128.

des Vertragsinhalts mit den städtebaulichen Planungen (z.B. Gebietsausweisung im Bebauungsplan) oder städtebaulichen Maßnahmen (z.B. Sanierungsmaßnahmen) hergestellt wird.²³⁶ Nicht ausreichend ist ein allgemeines politisches Interesse.²³⁷ Der Vertragsinhalt ist an die Vorgaben des Energiefachrechts nicht gebunden und **kann über die Mindeststandards des GEG hinausgehen**.²³⁸ Bei der Veräußerung gemeindlicher Grundstücke sind Verträge verbreitet, die Vereinbarungen zu den energetischen Standards, Klimaschutz oder Energieeinsparzielen enthalten.²³⁹

f. Sonderregelung des § 248 BauGB zur Energieeinsparung im Gebäudebestand

Bestandsgebäude haben oftmals die bauplanungsrechtlichen Spielräume, die das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise oder die überbaubare Grundstücksfläche betreffen, voll ausgeschöpft. Nachträgliche energetische Maßnahmen in beplanten Gebieten (§ 30 BauGB) und dem unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) – insbesondere die Verbesserung der Wärmedämmung durch Anbringen von Dämmstoffen auf die Gebäudehülle – wären dann unzulässig. § 248 BauGB schafft eine **Privilegierung**, indem er die Zulässigkeitstatbestände erweitert, ohne dass es einer Ausnahme oder Befreiung i.S.v. § 31 BauGB bedürfte.²⁴⁰ Im Gegensatz zur Ausnahme und zur Befreiung steht die Entscheidung nach § 248 BauGB nicht im Ermessen der Gemeinde. Von § 248 BauGB unberührt bleiben die übrigen materiell-rechtlichen Anforderungen des Bauordnungs- und Denkmalschutzrechts sowie eigentumsrechtliche Vorgaben des Zivilrechts.²⁴¹ Der *Energieeinsparung* dienen ungeachtet ihres Wirkungsumfangs solche Maßnahmen, die die energetische Qualität der Gebäude hinsichtlich der Einsparung von Energie verbessern.²⁴² § 248 BauGB gestattet dazu geringfügige Abweichungen von den bauplanungsrechtlichen Vorgaben. Sind die Abweichungen mehr als nur geringfügig, kommt weiterhin eine Ausnahme oder Befreiung nach § 31 BauGB²⁴³ sowie der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages²⁴⁴ in Betracht.

II. Landesrecht

Eine Steuerungswirkung für die Dekarbonisierung des Gebäudebestands kann auch durch landesrechtliche Vorschriften erzielt werden. Neben landesgesetzlichen – zum Teil sektor- bzw. akteursbezogenen – Spezialregelungen kommt dazu zunächst das Bauordnungsrecht in Betracht. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass das Bauordnungsrecht sich nur mit eingeschränkter Effektivität zur Steuerung eignet. Dies liegt zum einen an der in den letzten Jahren stetig zunehmenden Zahl verfahrensfreier Bauvorhaben. Zum anderen begrenzt die verfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG (und den

²³⁶ *Krautzberger*, in: EZBK BauGB, § 11 Rn. 165a; *Hoffmann*, in: BeckOK BauGB, § 11 Rn. 33.

²³⁷ *Kröniger*, in: Kröniger/Jeromin, BauGB, § 11 Rn. 45.

²³⁸ *Reidt*, in: BKL BauGB, § 11 Rn. 62; *Krautzberger*, in: EZBK BauGB, § 11 Rn. 165a.

²³⁹ S. die Bsp. bei *Krautzberger*, in: EZBK BauGB, § 11 Rn. 165b.

²⁴⁰ *Reidt*, in: BKL BauGB, § 248 Rn. 1; *Scheidler*, ZfBR 2020, 727 (727 f.).

²⁴¹ *Reidt*, in: BKL BauGB, § 248 Rn. 2; *Spannowsky*, in: BeckOK BauGB, § 248 Rn. 1.

²⁴² *Reidt*, in: BKL BauGB, § 248 Rn. 8; *Söfker*, in: EZBK BauGB, § 248 Rn. 6.

²⁴³ *Scheidler*, ZfBR 2020, 727 (729).

²⁴⁴ *Reidt*, in: BKL BauGB, § 11 Rn. 62.

Landesverfassungen) bis zu einem gewissen Grad das Recht des Bundes- und Landesgesetzgebers, den Gemeinden Vorgaben im Rahmen des Bauplanungsrechts zu machen.²⁴⁵ Die Selbstverwaltungsgarantie umfasst die kommunale Planungshoheit, d.h. das Recht der Gemeinde, die in ihrem Gemeindegebiet zentralen Entscheidungen über die zukünftige Gestaltung zu treffen.²⁴⁶

1. Bauordnungsrecht

Während es Aufgabe des Bauplanungsrechts ist, die bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB), ist das Bauordnungsrecht objekt- und nicht flächenbezogen. Es ist daher nicht Gegenstand des Bodenrechts i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (s.o. A.II.2.a.aa.), sondern dem Polizeirecht zuzurechnen und fällt in die Gesetzgebungshoheit der Länder. Das Bauordnungsrecht dient der Gefahrenabwehr im Bereich des Bauens, indem es ordnungsrechtliche Anforderungen an Bauwerke stellt und deren Einhaltung präventiv durch das Erfordernis einer Baugenehmigung (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt) und repressiv durch den Bestandsschutz durchbrechende Ermächtigungen zu nachträglichen Änderungen, zur Baueinstellung oder zum Abriss gewährleistet. Darüber hinaus dient es ästhetischen (z.B. Verunstaltungsverbot), sozialen (z.B. Anforderungen an die Ausstattung von Wohnungen) und zunehmend ökologischen Zwecken (z.B. Vorschriften zu Baumaterialien).

Das Bauplanungs- und das Bauordnungsrecht sind sowohl auf der verfahrensrechtlichen als auch der materiell-rechtlichen Ebene miteinander verzahnt. Zum einen ist innerhalb des Baugenehmigungsverfahrens nach der jeweiligen Landesbauordnung die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit sowie die bauordnungsrechtliche Genehmigungspflichtigkeit und -fähigkeit durch die zuständige Baurechtsbehörde zu prüfen. Zum anderen muss sich das Bauvorhaben flächenbezogen in das Baugebiet einfügen und steht objektbezogen in einer bestimmten Beziehung zu seinen unmittelbaren Nachbargrundstücken.

Alle Landesbauordnungen haben zumindest ihre allgemeinen Anforderungen an Bauvorhaben auf die Nachhaltigkeit sowie den Klimaschutz und die -anpassung ausgerichtet.²⁴⁷ Allerdings findet sich in nur einer Bauordnung eine konkrete Regelung über die **Berücksichtigung des Lebenszyklus einer baulichen Anlage**. So bestimmt § 3 S. 2 BauO Bln als allgemeine Anforderung an bauliche Anlagen, dass bei Planung, Errichtung und Änderung „deren Lebenszyklusphasen zu berücksichtigen sind“ und darauf zu achten ist, „dass bei einer Beseitigung der baulichen Anlage oder ihrer Teile die anfallenden Baustoffe und Teile des Bauwerks möglichst wiederverwendet oder recycelt werden können“.

²⁴⁵ Zur Planungshoheit als Teil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie m.w.N.: *Mehde*, in: DHS, Art. 28 Rn. 201 ff.

²⁴⁶ *Mehde*, in: DHS, Art. 28 Rn. 201.

²⁴⁷ § 3 Abs. 2 LBO BW; Art. 3 S. 1 BayBO; § 3 S. 2 BauO Bln; § 3 Hs. 1 BbgBO; § 3 S. 2 BremLBO; § 3 S. 1 Nr. 6, 7 HBauO; § 3 S. 1 HBO; § 3 S. 1 LBauO M-V; § 3 Abs. 2 S. 3 NBauO; § 3 Abs. 1 S. 1 BauO NRW; § 4 S. 1 LBauO RP; § 3 Abs. 1 Nr. 1 LBO SL; § 3 S. 1 SächsBO; § 3 S. 1 BauO LSA; § 3 Abs. 1 LBO SH; § 3 S. 1 ThürBO.

a. Genehmigungspflichtigkeit eines Bauvorhabens

Dem öffentlichen Baurecht liegt der Gedanke zugrunde, dass die Errichtung, die Änderung und Nutzungsänderung (teilweise auch der Abbruch²⁴⁸) baulicher Anlagen grundsätzlich einer Genehmigung bedürfen. Um den mit der Prüfung von Baugenehmigungen verbundenen verhältnismäßigen Aufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten, enthalten alle Landesbauordnungen Regelungen zur ausnahmsweisen *Verfahrensfreiheit* von Bauvorhaben. **Sinn und Zweck** dieser Vorschriften ist es, Bauvorhaben von geringer baurechtlicher Relevanz von einem Baugenehmigungsverfahren zu entlasten. Davon zu unterscheiden ist die sog. *Genehmigungsfreistellung*, die zwar vom Genehmigungserfordernis entbindet, aber mit einer Anzeigepflicht einhergeht. Genehmigungsfreistellung und Verfahrensfreiheit werden unter dem Oberbegriff *Genehmigungsfreiheit* zusammengefasst.²⁴⁹ Insbesondere Maßnahmen zur Wärmedämmung sind verfahrensfrei.²⁵⁰

Die mit der Genehmigungsfreiheit einhergehende Entlastung von Bürgern und Behörden ist mit einem Zielkonflikt verbunden, denn sie geht auf Kosten einer effektiven präventiven Bauaufsicht. Zwar verbleiben der Behörde repressive bauordnungsrechtliche Maßnahmen²⁵¹, die der Generalklausel des § 95 GEG im Wege der Spezialität vorgehen können.²⁵² Ihre Ergreifung setzt allerdings die Kenntnis der Bauaufsichtsbehörde von potentiell baurechtswidrigen Zuständen voraus. Aber selbst wenn man nur die genehmigungspflichtigen Bauvorhaben betrachtet, zeigen sich Unterschiede zwischen den Bundesländern.

b. Vollzug der Anforderungen des GEG im Bauordnungsrecht

In einigen Ländern, namentlich **Bayern** (Art. 68 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 BayBO), **Berlin** (§ 71 Abs. 1 S. 3 BauO Bln), **Hessen** (§ 74 Abs. 1 Hs. 2 HBO), **Saarland** (§ 73 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 LBO SL), **Schleswig-Holstein** (§ 72 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 LBO SH) und **Thüringen** (§ 78 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 ThürBO), kann („darf“)²⁵³ die Baubehörde die Baugenehmigung versagen, sofern die Anforderungen des GEG nicht erfüllt sind. Zwingend ist dies jedoch nicht. Der Behörde wird hier lediglich

²⁴⁸ In BY, Bln, Bbg, HE und NRW kann der Abbruch unter bestimmten Voraussetzungen anzeigepflichtig (oder auf Wunsch der Bauherrschaft genehmigungspflichtig) sein, vgl. Art. 57 Abs. 5 S. 2 BayBO; § 61 Abs. 3 S. 2 BauO Bln; § 6 Abs. 1 BbgBauVorIV; § 63a S. 2 und § 62 Abs. 3 S. 2, 3 BauO NRW.

²⁴⁹ Weinmann, in: BeckOK BayBO, Art. 57 Rn. 9.

²⁵⁰ Vgl. § 50 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 Ziff. 2 lit. d LBO BW; Art. 57 Abs. 1 Nr. 11 lit. d BayBO; § 61 Abs. 1 Nr. 11 lit. d BauO Bln; § 61 Abs. 1 Nr. 11 lit. d BbgBO; § 61 Abs. 1 Nr. 11 lit. d BremLBO; § 61 i.V.m. Anlage 1 Ziff. 11 lit. d HBauO; § 61 Abs. 1 Nr. 11 lit. d LBauO M-V; § 62 Abs. 1 Nr. 11 lit. d BauO NRW; § 62 Abs. 2 Nr. 1 LBauO RP; § 61 Abs. 1 Nr. 11 lit. e LBO SL; § 61 Abs. 1 Nr. 11 lit. d SächsBO; § 60 Abs. 1 Nr. 11 lit. d BauO LSA; § 61 Abs. 1 Nr. 11 lit. c LBO SH; § 63 Abs. 1 Nr. 11 lit. e ThürBO.

²⁵¹ Vgl. §§ 47 Abs. 1, 64, 65 LBO BW; Art. 54 Abs. 2, 75, 76 BayBO; §§ 58 Abs. 1, 79, 80 BauO Bln; §§ 58 Abs. 2, 79, 80 BbgBO; in der HB gibt es eine *lex specialis* zur Überwachung der GEG Anforderungen in § 16 Abs. 1 BremKEG (s. dazu noch unten B.II.2.); §§ 61 Abs. 2, 81, 82 HBO; §§ 58 Abs. 1, 79, 80 LBauO M-V; § 79 NBauO; §§ 58 Abs. 2, 81, 82 BauO NRW; §§ 59 Abs. 1, 81, 82 BauO RP; §§ 57 Abs. 2, 81, 82 LBO SL; §§ 58 Abs. 2, 79, 80 SächsBO; §§ 57 Abs. 2, 78, 79 BauO LSA; §§ 58 Abs. 2, 79, 80 LBO SH; §§ 61 Abs. 1, 86, 87 ThürBO.

²⁵² Schomerus, in: Knauff, GEG, § 95 Rn. 10; Cosack, in: Frenz/Cosack, GEG, § 95 Rn. 3.

²⁵³ Es ist umstritten, ob es sich um ein echtes Ermessen (bspw. Bayerischer VGH BayVBl. 2011, 147) oder einen gesetzlich geregelten Fall des „fehlenden Sachbescheidungsinteresses“ handelt (bspw. Shirvani, BayVBl. 2010, 709), zum Streitstand Greim-Diroll, in: BeckOK BayBO, Art. 68 Rn. 25 ff.

die Befugnis eingeräumt, auch außerhalb des Prüfprogramms liegende öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens heranzuziehen.²⁵⁴

Daneben kommen nachträgliche bauordnungsrechtliche Verfügungen in Betracht, um rechtswidrige Zustände zu beseitigen. Die bauordnungsrechtlichen Befugnisse können im Einzelfall sogar gegenüber der allgemeinen Ermächtigung des § 95 GEG vorrangig sein.²⁵⁵ Die zuständigen Behörden können nach der jeweiligen Landesbauordnung sowohl die Einstellung von Arbeiten als auch eine Nutzungsuntersagung oder sogar die Beseitigung verfügen.²⁵⁶ Je nach Wortlaut sind die Befugnisse nicht auf bauordnungsrechtliche Verstöße i.e.S. begrenzt.²⁵⁷ Sofern sich die Ermächtigungsgrundlagen auf sämtliche öffentlich-rechtlichen Vorschriften erstrecken, lässt dies die Auslegung zu, dass damit auch die Herstellung **rechtmäßiger Zustände nach dem GEG** gemeint ist.²⁵⁸ Sofern – wie in Niedersachsen (§ 79 NBauO) – nur Verstöße gegen das öffentliche Baurecht tatbestandlich erfasst werden, ist weiterhin § 95 GEG als Ermächtigung heranzuziehen, wenn es sich um GEG-spezifische Verstöße handelt.²⁵⁹ Nicht auszuschließen ist, dass die Verstöße sowohl Schnittmengen mit dem GEG als auch dem öffentlichen Baurecht aufweisen. In diesen Fällen ist auf den Schwerpunkt des gegenständlichen Verstoßes im Einzelfall abzustellen.²⁶⁰ Aufgrund der weitgehend einheitlichen Zuständigkeit der Behörden²⁶¹ für den Vollzug des GEG und des Baurechts stellt dies aber kein praktisches Hindernis dar.²⁶²

c. Bautechnische Nachweise

Auch wenn die Anforderungen des GEG nicht unmittelbar zum Prüfprogramm des Baugenehmigungsverfahrens gehören, kann die Einhaltung von Anforderungen an die Wärmedämmung über *bautechnische Nachweise* sichergestellt werden. Zum Beispiel „ist“ gemäß § 68 Abs. 1 S. 1 BauO NRW die Einhaltung der Anforderungen an den Wärmeschutz durch eine Bescheinigung eines staatlich anerkannten Sachverständigen „zu belegen“. Grundsätzlich nicht erforderlich ist die Beibringung bei nicht genehmigungsbedürftigen Vorhaben (vgl. § 68 Abs. 1 S. 2 BauO NRW). Die in allen Landesbauordnungen zunehmende Anzahl verfahrensfreier Vorhaben²⁶³ stellt daher die Effektivität der Steuerung durch bautechnische Nachweise in Frage.

Hinzu kommt, dass nicht in allen Ländern überhaupt bautechnische Nachweise zum Wärmeschutz erforderlich sind. Zu den Ländern, in denen ein bautechnischer Nachweis zum Wärmeschutz erforderlich ist, gehören **Hamburg** (§ 66 Abs. 1 S. 1 HBauO), **Niedersachsen** (§ 65 Abs. 1 S. 1 NBauO), **Nordrhein-Westfalen** (§ 68 Abs. 1 S. 1 BauO NRW), **Rheinland-Pfalz** (§ 5 BauuntPrüfVO), **Schleswig-Holstein** (§ 66 Abs. 1 S. 1 LBO SH) und **Sachsen-Anhalt** (§ 65 Abs. 1

²⁵⁴ Hessischer VGH NVwZ-RR 2012, 676 (678).

²⁵⁵ Schomerus, in: Knauff, GEG, § 95 Rn. 10; Cosack, in: Frenz/Cosack, GEG, § 95 Rn. 3. Nach von Staa, in: Börstinghaus/Meyer, GEG, § 6 Rn. 7 treten die Befugnisse nach dem GEG neben die bauaufsichtlichen.

²⁵⁶ S. dazu die Auflistung in Fn. 250.

²⁵⁷ Schomerus, in: Knauff, GEG, § 95 Rn. 10.

²⁵⁸ Schomerus, in: Knauff, GEG, § 95 Rn. 10; Cosack, in: Frenz/Cosack, GEG, § 95 Rn. 3.

²⁵⁹ Schomerus, in: Knauff, GEG, § 95 Rn. 10.

²⁶⁰ Schomerus, in: Knauff, GEG, § 95 Rn. 10.

²⁶¹ Zur Zuständigkeit der (unteren) Baurechtsbehörden beim Vollzug des GEG s. oben A.II.2.b.

²⁶² Darauf weist Schomerus, in: Knauff, GEG, § 95 Rn. 10 hin.

²⁶³ Dies hängt mit den Bestrebungen der Länder zusammen, bürokratische Hürden abzubauen, um den (Wohnungs-)Bau zu beschleunigen, vgl. bspw. die Änderung der LBO BW durch das Gesetz zur Digitalisierung baurechtlicher Verfahren (GBI. 2023 Nr. 20, S. 422); BW LT-Drs. 17/8022, S. 2 f.

S. 1 BauO LSA). Demgegenüber hat zuletzt **Hessen** eine Regelung aus der HBO gestrichen, die einen bautechnischen Nachweis zum Wärmeschutz erforderlich machte (vgl. § 68 Abs. 1 HBO a.F.).

d. Örtliche Bauvorschriften, insbesondere Gestaltungssatzungen

Gemeinden können durch *örtliche Bauvorschriften* besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung von baulichen Anlagen stellen (sog. Gestaltungssatzung). Üblicherweise stellen die Gemeinden der Uniformität wegen Anforderungen an die Fassadengestaltung oder Dachform.²⁶⁴ Sie sind hierauf aber nicht beschränkt. Hinsichtlich der äußeren Gestaltung baulicher Anlagen haben die Gemeinden einen weiten Handlungsspielraum.²⁶⁵ In Betracht kommen daneben auch **örtliche Bauvorschriften, die die Verwendung bestimmter Materialien ge- oder verbieten**. Der Erlass örtlicher Bauvorschriften ist in das pflichtgemäße Ermessen der Gemeinden gestellt.²⁶⁶ Sie dürfen nur Regelungsgegenstände enthalten, die in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen.²⁶⁷

2. Landesgesetzliche Spezialregelungen

Landesgesetzliche Spezialregelungen können im Übrigen bestehen, soweit der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz nicht erschöpfend Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 72 Abs. 1 2. Hs. GG) oder soweit der Bundesgesetzgeber Öffnungsklauseln (s. unter A.II.2.a.bb.) bereitstellt. Im Folgenden sollen nur solche landesgesetzlichen Regelungen Erwähnung finden, die auf den baulichen Lebenszyklus ausgerichtet sind und/oder auf die Dekarbonisierung des Gebäudebestands abzielen. Vorab wird deutlich, dass in verschiedenen Landesgesetzen die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand aufgegriffen und näher ausbuchstabiert wird. Maßgeblich ist sie in den jeweiligen Klimaschutzgesetzen der Länder zu finden – Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben keine eigenen Klimaschutzgesetze; Mecklenburg-Vorpommern hat mittlerweile zumindest einen Gesetzesentwurf vorgelegt.²⁶⁸

In **Hamburg** sind in § 22 des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes²⁶⁹ (HmbKliSchG) Vorgaben für öffentliche Gebäude enthalten, die auch hier an der **Vorbildfunktion der öffentlichen Hand** ansetzen. Bereits 2020 sah § 22 a.F. HmbKliSchG vor, dass bei öffentlichen Gebäuden klimafreundliche Baustoffe verwendet werden sollen. Vorgabe war damals noch, dass Holz verwendet werden soll, „soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich verhältnismäßig ist“.²⁷⁰ Zudem wurde das Ziel formuliert, das BNB als Nachhaltigkeitszertifizierungssystem im Land einzuführen.²⁷¹ Schon damals wurde der Lebenszyklus in der Gesetzesbegründung genannt. Einzug in das Gesetz hat er dann allerdings erst durch die Änderung 2024 gefunden.²⁷² § 22 HmbKliSchG

²⁶⁴ *Balensiefen*, in: BeckOK LBO BW, § 74 Rn. 44.1 f.

²⁶⁵ Für BW *Balensiefen*, in: BeckOK LBO BW, § 74 Rn. 44.

²⁶⁶ *Schroeder*, in: BeckOK BauO NRW, § 89 Rn. 1.

²⁶⁷ BVerwG NVwZ-RR 1998, 486 (487) unter Bezugnahme auf BVerfG (Rechtsgutachten) BVerfGE 3, 407. Bestätigt in BVerwG NVwZ 2008, 311.

²⁶⁸ Übersicht bei *Guckelberger/Lovens-Cronmeyer*, in: Frenz/Cosack, GEG, § 4 Rn. 29 ff.

²⁶⁹ Gesetz zum Neuerlass des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes sowie zur Anpassung weiterer Vorschriften vom 20.02.2020 (HmbGVBl. S. 148–155), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.11.2025 (HmbGVBl. S. 597–598).

²⁷⁰ HH Bürg-Drs. 21/19200, S. 30.

²⁷¹ HH Bürg-Drs. 21/19200, S. 30.

²⁷² HH Bürg-Drs. 21/19200, S. 27, Anlage 2 zur HH Bürg-Drs. 21/19200, S. 7.

enthält nunmehr einen ausdrücklichen Verweis auf den **Gebäudelebenszyklus**. Danach erfolgt die Festlegung auf konkrete Baustoffe im Rahmen der Optimierung der Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebenszyklus.²⁷³ Als Grundlage bei der Beurteilung der Ökobilanz zwischen Sanierung von Bestandsgebäuden und Neubauten wird auf ISO 14044 verwiesen, die sich am *Life Cycle Impact Assessment* orientiert.²⁷⁴ Weiterhin verweist § 22 Abs. 3 (§ 22 Nr. 2 a.F.) Hmb-KliSchG auf das BNB, welches in Hamburg eingeführt werden soll.

In **Baden-Württemberg** wurden Vorgaben für Liegenschaften des Landes (§ 2 Abs. 4) im Klimagesetz Baden-Württemberg²⁷⁵ (KlimaG BW) ausgestaltet. Es findet sich in § 2 Abs. 5 KlimaG BW eine **Legaldefinition des Lebenszyklus**, der danach „die Herstellungs-, die Errichtungs-, Nutzungs- und Entsorgungsphase sowie die Wiederverwertungspotenziale“ umfasst. In Baden-Württemberg wurde dabei auf die Festlegung auf ein einheitliches Bewertungssystem verzichtet.²⁷⁶ Der Lebenszyklus steht nach § 8 im Zusammenhang mit dem **CO₂-Schattenpreis**. Dabei unterliegen bauliche Maßnahmen dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip (§ 7 Landeshaushaltsordnung BW), die nur einmalige Investitionen berücksichtigen. Der CO₂-Schattenpreis ermöglicht dabei auch die Kosten einzurechnen, die durch CO₂-Emissionen in der Zukunft verursacht werden.²⁷⁷

Eine nahezu identische Regelung enthält das Landesklimaschutzgesetz **Rheinland-Pfalz** (LKSG).²⁷⁸ Der Lebenszyklus umfasst hier „die Herstellungs-, Errichtungs-, Nutzungs- und Entsorgungsphase sowie die Abfallvermeidungs- und Recyclingpotenziale“ (§ 2 Abs. 7 LKSG). Auch hier wird er zur Konkretisierung des CO₂-Schattenpreises verwendet (§ 2 Abs. 5 LKSG). Eine Besonderheit sind zudem die gesetzlichen Vorgaben des Gesetzes zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg (**EWärmeG**)²⁷⁹. Darin ist eine – nach den dort genannten Voraussetzungen – Nutzungspflicht (§ 4 EWärmeG) Erneuerbarer Energien auch für private Eigentümer von Bestandsgebäuden vorgesehen. Damit hatte Baden-Württemberg von der damaligen Öffnungsklausel aus § 3 Abs. 4 Nr. 2 EEWärmeG a.F. Gebrauch gemacht, die heute in § 4 Abs. 4 GEG aufgegangen ist.²⁸⁰ Neben den sehr allgemein gehaltenen Vorgaben aus Thüringen (s.u.) sind die genauen Vorgaben zu Bestandsgebäuden in Baden-Württemberg damit einmalig.

Ähnlich sind die Vorgaben in **Berlin** und **Schleswig-Holstein** ausgestaltet. Das **Berliner** Klimaschutz- und Energiewendegesetz²⁸¹ (EWG Bln) enthält Sanierungsfahrpläne (§ 9) und Energiestandards (§ 10) für öffentliche Gebäude, die die sog. Klimaschadenskosten (§ 29) berücksichti-

²⁷³ HH Bürg-Drs. 22/12773, S. 42.

²⁷⁴ HH Bürg-Drs. 22/12773, S. 42.

²⁷⁵ Gesetz zum Erlass eines Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes und zur Verankerung des Klimabelangs in weiteren Rechtsvorschriften vom 07.02.2023 (GBl. 2023, S. 26–48), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 29.07.2025 (GBl. 2025 Nr. 77).

²⁷⁶ BW LT-Drs. 17/9005, S. 25 f.

²⁷⁷ BW LT-Drs. 17/3741, S. 68.

²⁷⁸ Landesklimaschutzgesetz (LKSG) vom 09.07.2025 (GVBl. 2025, S. 257).

²⁷⁹ Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg (Erneuerbare-Wärme-Gesetz – EWärmeG) vom 17.03.2015 (GBl. 2015, S. 151–160), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 07.02.2023 (GBl. S. 26–48, 41).

²⁸⁰ So auch *Holtmeier*, in: BeckOGK GEG, § 4 Rn. 24.

²⁸¹ Gesetz zur Umsetzung der Energiewende und zur Förderung des Klimaschutzes in Berlin vom 22.03.2016 (GVBl. S. 122–126), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.03.2026 (GVBl. S. 141).

gen. Die Sanierungsfahrpläne enthalten dabei Sanierungsziele (§ 9 Abs. 2 EWG Bln) mit konkreten Jahreszahlen und Kriterien der Gebäude. Da diese Kriterien auch die Wirtschaftlichkeit umfassen, wurden die Klimaschadenskosten gesetzlich ausformuliert.

Das Energiewende- und Klimaschutzgesetz²⁸² (EWKG) in **Schleswig-Holstein** enthält ebenfalls einen Verweis auf den Lebenszyklus (§ 6 Abs. 7 S. 2). Auch hier wurden Klimaschutzziele ausgegeben, die das Land in seiner Vorbildfunktion verpflichten (§ 6 Abs. 1 S. 1). Damit auch die Kosten für nachhaltiges Bauen im Lebenszyklus eines Gebäudes berücksichtigt werden können, wurde ebenfalls der Verweis auf den Lebenszyklus nach dem BNB eingeführt (§ 6 Abs. 6 S. 2). In **Mecklenburg-Vorpommern** liegt ein Entwurf eines Klimaschutzgesetzes vor, das aber noch nicht in Kraft getreten ist. Es ähnelt in seiner Ausrichtung den eben genannten Gesetzen, nennt also den Lebenszyklus im Zusammenhang mit dem CO₂-Schattenpreis.²⁸³

In **Hessen** findet sich zwar kein ausdrücklicher Verweis auf den Lebenszyklus, doch in § 9 Abs. 1 des Hessischen Energiegesetzes²⁸⁴ (HEG) sind die Vorgaben für landeseigene Gebäude ausformuliert, welche bei Sanierung von Gebäuden auf einen klimaneutralen Gebäudebestand ausgerichtet sein müssen.

Ähnlich sind in **Thüringen** bereits 2018 Ziele für den Gebäudebestand in § 9 Thüringer Klimagesetz²⁸⁵ (ThürKlimaG) ausgestaltet worden. Dort wird zum Jahr 2050 ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand angestrebt. Daran sollen sich alle Eigentümer – also nicht nur die der öffentlichen Hand – bei der Bewirtschaftung und der energetischen Sanierung von Gebäuden orientieren.²⁸⁶

In **Bremen** finden sich im Bremischen Klimaschutz- und Energiegesetz²⁸⁷ (BremKEG) punktuelle Vorgaben im Hinblick auf die Energieeffizienz von Gebäuden (§§ 10, 13, 14, 15, 16). Doch diese zielen auf die Durchsetzbarkeit des GEG ab. So hat bspw. nach § 16 BremKEG die „Senatorin oder der Senator für Umwelt, Klima und Wissenschaft [...] bei zu errichtenden und bei bestehenden Gebäuden über die Einhaltung des Gebäudeenergiegesetzes, der nach § 94 des Gebäudeenergiegesetzes erlassenen Rechtsverordnungen sowie über die Einhaltung der Anforderungen nach § 15 zu wachen“. Vorgaben zum Lebenszyklus sind allerdings nicht angelegt.

Auch im **Saarland** wurde ein Klimaschutzgesetz²⁸⁸ (SaarKSG) eingeführt, das allerdings nur allgemeine Ausführungen zum Gebäudebestand enthält und den Lebenszyklus nur sehr mittelbar

²⁸² Gesetz über die Energiewende, den Klimaschutz und die Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Energiewende- und Klimaschutzgesetz – EWKG) vom 07.03.2017 (GVBl. 2017, S. 124–128), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 11.12.2025 (GVBl. 2025 Nr. 165).

²⁸³ LT-M-V Drs. 8/5418, S. 17, 80.

²⁸⁴ Gesetz vom 21.11.2012 (GVBl. S. 444), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 20.07.2023 (GVBl. S. 582).

²⁸⁵ Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels vom 18.12.2018 (GVBl. 2018, S. 816), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 02.07.2024 (GVBl. S. 272, 273).

²⁸⁶ Zur Vereinbarkeit mit der Öffnungsklausel des § 4 Abs. 4 GEG: Kovacs, in: Knauff, GEG, § 4 Rn. 24.

²⁸⁷ Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz (BremKEG) vom 24.03.2015 (BremGBI. 2015 S. 124–134), zuletzt geändert durch Geschäftsverteilung des Senats vom 02.09.2025 (BremGBI. 2025 S. 674–724).

²⁸⁸ Gesetz Nr. 2107 zum Klimaschutz im Saarland (Saarländisches Klimaschutzgesetz – SKSG) vom 12.07.2023 (Amtsbl. I S. 620–624), zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 2157 vom 13.11.2024 (Amtsbl. I S. 1074–1075); hierzu Guckelberger, NuR 2023, 721.

adressiert. So ist § 10 Abs. 4 S. 1 SaarlKSG zu erwähnen: Hiernach sollen „Hochbaumaßnahmen für Dienststellen und sonstige Einrichtungen der Landesverwaltung [...], soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen“ „den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens in angemessener Weise Rechnung tragen“. Die im Gesetzestext erwähnten „Grundsätze des nachhaltigen Bauens“ beziehen sich – nach der Gesetzesbegründung²⁸⁹ – auf das BNB des Bundes. Als Instrument zur Planung und Bewertung von (insbesondere) öffentlichen Bauvorhaben bietet es eine ganzheitliche Bewertungsmethode für Gebäude und ihr Umfeld, welche die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökologie, Ökonomie und soziokulturelle Aspekte) umfasst.

Ähnlich ist das Klimaschutzgesetz in **Bayern** (BayKlimaG)²⁹⁰ ausgestaltet. Zwar werden Gebäude ausdrücklich adressiert (§ 2 Abs. 5 BayKlimaG), aber nur in Bezug auf die energetische Sanierung. Die Vorbildfunktion des Landes wird in § 3 herausgestellt, bezieht sich aber sehr allgemein maßgeblich auf die energetische Ertüchtigung. Das Klimagesetz in **Niedersachsen** (NKlimaG)²⁹¹ enthält ebenfalls Vorgaben in Bezug auf die energetische Sanierung von Gebäuden und verpflichtet das Land in seiner Vorbildfunktion (§ 11 Abs. 1 NKlimaG). Ein Lebenszyklus ist nicht angelegt, bei Sanierungen wird auf den Jahres-Primärenergiebedarf abgestellt (§ 11 Abs. 1 S. 3 NKlimaG). In **Nordrhein-Westfalen** existiert zwar ein Klimaschutzgesetz²⁹² (KSG NRW), das allerdings keine genaueren Regelungen zum Gebäudebestand bzw. einem Lebenszyklus enthält. Es richtet sich an öffentliche Stellen und enthält lediglich verallgemeinernde Hinweise in § 7 KSG NRW.

3. Denkmalschutzrecht

Zu Zielkonflikten kommt es auch zwischen der durch das GEG und das öffentliche Baurecht gesteuerten Dekarbonisierung des Gebäudebestands und den Vorgaben des Denkmalschutzrechts. Auch bauordnungsrechtlich genehmigungsfreie Vorhaben unterliegen grundsätzlich der denkmalschutzrechtlichen Genehmigungspflichtigkeit. Praxisrelevant ist v.a. die nachträgliche Anbringung von Photovoltaikanlagen auf Dächern.²⁹³ Die Vorgaben des Denkmalschutzrechts stehen energetischen Sanierungen zwar nicht prinzipiell entgegen, aber gerade Maßnahmen der energetischen Sanierung können das äußere Erscheinungsbild denkmalgeschützter Gebäude in einer Weise beeinträchtigen, die dem Ansinnen des Denkmalschutzes widersprechen, sodass Genehmigungen unter Verweis hierauf versagt werden.²⁹⁴ Das GEG enthält diesbezüglich eine eigene gesetzliche Grundlage in § 105 GEG. Danach kann bei Baudenkmalern und sonstiger besonders erhaltenswerter Bausubstanz, die durch Bundes- oder Landesrecht ausdrücklich geschützt ist, von den Vorgaben des GEG abgewichen werden.²⁹⁵ *Baudenkmal*er sind in § 3 Abs. 1

²⁸⁹ SaarlLT-Drs. 17/328, S. 25.

²⁹⁰ Bayerisches Klimaschutzgesetz (BayKlimaG) vom 23.11.2020 (GVBl. S. 598–601, 656), zuletzt geändert durch § 25 des Gesetzes vom 26.03.2026 (GVBl. S. 75–107, 93).

²⁹¹ Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels (Niedersächsisches Klimagesetz) vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.11.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 87).

²⁹² Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 08.07.2021 (GV. NRW S. 908–910), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 9 des Gesetzes vom 11.03.2025 (GV. NRW S. 288–294).

²⁹³ von *Staa*, in: Börstinghaus/Meyer, GEG, § 6 Rn. 48.

²⁹⁴ Vgl. Niedersächsisches OVG NVwZ 2023, 1017 (1020); VGH Hessen NJOZ 2013, 1422 (1423); VGH Baden-Württemberg NVwZ-RR 2012, 22 (223); OVG Rheinland-Pfalz NVwZ-RR 2012, 61 (62) und von *Staa*, in: Börstinghaus/Meyer, GEG, § 6 Rn. 48.

²⁹⁵ *Troidl*, in: Frenz/Cosack, GEG, § 105 Rn. 2; *Senders*, in: Knauff, GEG, § 105 Rn. 1.

Nr. 3 GEG definiert und meinen nach Landesrecht geschützte Gebäude. Besonders erhaltenswert ist eine Bausubstanz dann, wenn es sich um stadtbildprägende Gebäude und Gebäudezüge handelt, die auch bauliche Anlagen im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen umfassen (s. hierzu B.I.6.d.).²⁹⁶ Auch haben einige Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) in ihren Denkmalschutzgesetzen bereits Regelungen für die **Berücksichtigung von Belangen des Klimaschutzes und der -anpassung bzw. der energetischen Sanierung** geschaffen.²⁹⁷ Ein genereller Vorrang dieser Belange gegenüber dem Denkmalschutz erwächst hieraus allerdings nicht.²⁹⁸ Die Entscheidung über die Genehmigung bleibt von den Umständen des Einzelfalls abhängig.²⁹⁹ Wenn man aber davon ausgeht, dass lediglich 2–3 %³⁰⁰ des gesamten Gebäudebestandes in Deutschland als Kulturdenkmal geschützt sind, wird man hierin kein wirklich relevantes Hemmnis erkennen können.

III. Kommunale Satzungen

Als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung (gemäß Art. 28 Abs. 2 GG) ist die Satzungshoheit über Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ein wichtiges Instrument der Kommune.³⁰¹ Einer ausdrücklichen gesetzlichen Satzungsermächtigung bedarf es dabei zunächst nicht. Die Bundesländer haben zwar Generalermächtigungen zum Satzungserlass in den Gemeindeordnungen ausformuliert,³⁰² die allerdings nur deklaratorische Wirkung haben.³⁰³ Die Satzung unterliegt als Verwaltungshandeln allerdings dem Grundsatz des Vorranges des Gesetzes. Demnach stehen sie unter dem Bundes- und Landesrecht.³⁰⁴ Die Satzung kann ferner nur dann erlassen werden, wenn keine Grundrechtseingriffe stattfinden und der gemeindebezogene Bereich adressiert wird. Bei Grundrechtseingriffen bedarf es einer spezifischen gesetzlichen Ermächtigung.³⁰⁵

²⁹⁶ *Troidl*, in: Frenz/Cosack, GEG, § 105 Rn. 10.

²⁹⁷ § 7 Abs. 2 DSchG BW (Energieeinsparung und -effizienz); Art. 6 Abs. 4 S. 3 BayDSchG (energetische Verbesserung); § 9 Abs. 2 BbgDSchG (EE-Anlagen); § 9 Abs. 2 DSchG HH (energetische Sanierung); § 7 Abs. 2 NDSchG (u.a. energetische Verbesserung) sowie § 9 Abs. 3 S. 2 DSchG NRW (Belange des Klimas).

²⁹⁸ OVG Nordrhein-Westfalen BeckRS 2020, 1296 Rn. 5 oder BeckRS 2015, 45402. Auch Art. 20a GG vermag keinen generellen Vorrang zu begründen: Bayerischer VGH BeckRS 2015, 56223 Rn. 12 und OVG Rheinland-Pfalz NVwZ-RR 2012, 61 (63). Für eine „verstärkte Durchsetzungsfähigkeit“ plädiert das OVG Sachsen-Anhalt ZUR 2022, 680 (1. Ls.). Mit Blick auf die Gewichtungsvorgabe des § 2 S. 2 EEG zuletzt OVG Nordrhein-Westfalen NVwZ 2025, 687 (689 f.); OVG Mecklenburg-Vorpommern NJOZ 2023, 719 (720 9., 10. Ls.) und VG Düsseldorf EnWZ 2024, 94 (95).

²⁹⁹ OVG Nordrhein-Westfalen NVwZ 2025, 687 (689); OVG Rheinland-Pfalz EnWZ 2024, 427 (428); OVG Mecklenburg-Vorpommern NJOZ 2023, 719 (729 Rn. 105) oder VG Berlin ZUR 2011, 93 (95).

³⁰⁰ Stand 2022 gab es ca. 660.000 Baudenkmäler in Deutschland (ca. 653.000 Baudenkmäler, ca. 2.700 Denkmalensembles, ca. 4.600 Gartendenkmäler und ca. 1.000 bewegliche Denkmäler), vgl. Vereinigung der Denkmalfachämter der Länder, MehrWert, abgerufen unter https://www.denkmalpflege-bw.de/fileadmin/media/denkmalpflege-bw/publikationen_und_service/01_publicationen/06_infobroschueren/05_weitere_infobroschueren/MehrWert/2025-03-05_VDL_Magazin_Web_Baden-W%C3%BCrtemberg.pdf?utm_ (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁰¹ Zum Selbstverwaltungsrecht und zur Satzungshoheit in der Übersicht *Mehde*, in: DHS, Art. 28 Rn. 177 ff., 207.

³⁰² *Mehde*, in: DHS, Art. 28 Rn. 207 f. Aus der Satzungshoheit leitet sich allerdings keine Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen ab. Die Verordnungsermächtigung bedarf einer gesetzlichen Grundlage.

³⁰³ *Ernst*, in: vMünch/Kunig, Art. 28 Rn. 139 m.w.N.

³⁰⁴ *Ernst*, in: vMünch/Kunig, Art. 28 Rn. 139.

³⁰⁵ BVerwGE 125, 68 (70 f.); *Mehde*, in: DHS, Art. 28 Rn. 208; *Ernst*, in: vMünch/Kunig, Art. 28 Rn. 139.

Im Bereich des Baurechts werden Satzungen v.a. zur örtlichen Gestaltung eingesetzt. Sie sind dem Bauordnungsrecht zuzuordnen und von der Selbstverwaltung umfasst. Auch bauplanungsrechtliche Befugnisse zum Erlass von Satzungen und Verordnungen bedürfen gesetzlicher Ermächtigungen. Diese Unterscheidung ist bedeutend, da durch bauordnungsrechtliche Satzungen das Bauplanungsrecht nicht unterlaufen werden darf.³⁰⁶ Die Kommunen verwenden diese baugestaltungsrechtlichen Satzungen sowohl als Instrument der Verunstaltungsabwehr, aber auch zur positiven Gestaltungsplanung.³⁰⁷ Aus dem Dargestellten wird ersichtlich, dass die Anwendungsbereiche dieser Satzungen begrenzt sind, da diese weder gegen geltendes Landesrecht verstoßen noch die Grenze zum Bauplanungsrecht überschreiten dürfen (bzw. dann einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfen). Der Anwendungsbereich ergibt sich demnach maßgeblich aus punktuellen Ergänzungen der jeweiligen Landesbauordnung, was bspw. bei Baumschutzsatzungen, Begrünungssatzungen, bei Lade- und Leitungsinfrastruktur im Rahmen von Stellplatzsatzungen, Bodenaushubsatzungen etc. möglich ist.³⁰⁸

³⁰⁶ *Petschulat*, in: Schlacke/Wagner, Klimarecht, § 7 Rn. 41 f.

³⁰⁷ *Petschulat*, in: Schlacke/Wagner, Klimarecht, § 7 Rn. 40.

³⁰⁸ Hierzu ausf. *Petschulat*, in: Schlacke/Wagner, Klimarecht, § 7 Rn. 43 ff.

C. Vergleich zwischen Deutschland und Dänemark zur Steuerung einer klimaneutralen Gebäudesanierung

I. Rechtsvergleichende Methodik

In Arbeitspaket 2 erfolgt ein Vergleich zwischen Deutschland und Dänemark zur Steuerung einer klimaneutralen Gebäudesanierung (d.h. im **Gebäudebestand**). Als Teil der juristischen Methodik soll der Rechtsvergleich die Ziele und Zwecke verschiedener Rechtsordnungen in Beziehung setzen. Als Grundlage wird auf einen **funktionalen Rechtsvergleich** zurückgegriffen.³⁰⁹ Diesem funktionalen Ansatz folgend werden nicht bloß Normtexte verglichen, sondern die Funktionen des Rechtsinstituts im jeweiligen Kontext betrachtet.³¹⁰ Es wird also unter Berücksichtigung der gelebten Rechtspraxis untersucht, wie verschiedene Rechtsordnungen ein vergleichbares gesellschaftliches Problem lösen. Die Rechtspraxis kann dabei im Wege der Auslegung und Beobachtung der Rechtsanwendung (hier konkret durch amtliche Handreichungen, den sog. *Vejledning*) oder durch die Rechtsprechung ermittelt werden. Dabei wird vorliegend spezifisch der Mikrovergleich verwendet, da kein Vergleich der ganzen Rechtsordnungen erfolgt, sondern die **Lebenszyklusanalyse als Rechtsinstitut** untersucht werden soll.

Konkret ist in einem ersten Schritt die regelungsbedürftige Situation bzw. der Vergleichsgegenstand zu identifizieren. Dieser betrifft vorliegend die **Dekarbonisierung des Gebäudebestandes unter Einbeziehung einer Lebenszyklusanalyse**. Für den funktionalen Ansatz bedarf es nicht zwangsläufig exakt vergleichbarer Regelungen. Wird der Gegenstand in den Rechtsordnungen anderweitig geregelt (bspw. durch Gewohnheitsrecht oder Rechtsprechungspraxis), so kann trotzdem ein Rechtsvergleich stattfinden.

Dem schließt sich die Erhebung des maßgeblichen Rechtsmaterials im jeweiligen Kontext an. Als maßgeblich erweist sich vorliegend das **dänische Instrumentarium zur Erreichung der Klimaneutralität im Gebäudebestand**. Ein Vorteil des Vergleichs mit dem dänischen Recht ist die große Ähnlichkeit der Rechtsdogmatik. Etwa die Auslegungsmethoden ähneln sich sehr.³¹¹ Unterschiede ergeben sich lediglich in der „pragmatischeren“ Herangehensweise, weshalb das dänische Recht weniger stark an Abstrahierung und Dogmatik gebunden ist als das deutsche.³¹²

Die Untersuchung wird dann auf mögliche rechtliche Unterschiede eingehen. Dabei sind die Rechtslagen zu vergleichen und zu kontextualisieren – indem auch flankierende Maßnahmen (bspw. finanzieller Art) eingeschlossen werden –, um Unterschiede in der Rechtswirkung bei der Bewertung berücksichtigen zu können. Daraus können sich dann möglicherweise Schlussfolgerungen auf sog. **legal transplants** ergeben.³¹³ Dabei stehen die Transfermöglichkeiten aus der

³⁰⁹ Demgegenüber steht die Rechtskreislehre, bei der Gruppen von Rechtsordnungen untersucht werden, die in wesentlichen Merkmalen übereinstimmen. Da allerdings die Rechtsordnungen von Dänemark und Deutschland einem Rechtskreis angehören, wäre diese Methodik nicht weiter zielführend.

³¹⁰ Ausführlich dazu *Kischel*, Rechtsvergleichung, München 2015, S. 92 ff. und 164 ff.

³¹¹ *Ørberg*, Scandinavian Studies in Law 2023, S. 96 ff.

³¹² Zum skandinavischen Pragmatismus ausf. *Kelemen/Valguarnera*, ILJ 2025, 239 ff. m.w.N.

³¹³ *Schönberger*, in: HdbIPE, Band IV, § 71 Rn. 25 ff.

dänischen Rechtsordnung im Vordergrund, die für die hiesige Rechtsordnung fruchtbar gemacht werden könnten.

II. Allgemeine Bemerkungen zur Steuerung der Dekarbonisierung in Dänemark

Dänemark gilt gemeinhin als Vorbild für die Energiewende und die Dekarbonisierung.³¹⁴ Im Gegensatz zu Deutschland ist das Königreich Dänemark ein Zentralstaat, der sich aus fünf Regionen (*Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark, Hovedstaden* und *Sjælland*) und 98 Kommunen zusammensetzt. Die dänischen Kommunen, die den Regionen nicht hierarchisch untergeordnet sind, haben ein umfangreiches Aufgabenspektrum und weitreichende Befugnisse.³¹⁵ Das Bau- und Energiewirtschaftsrecht wird gleichwohl national gesteuert. Infolge der Ölpreiskrisen der 1970er-Jahre begann Dänemark mit der Diversifizierung und später Dekarbonisierung seiner Energieversorgung, die zuvor zu fast 90 % von fossilen Energieträgern und zu einem signifikanten Anteil von importiertem Öl (insbesondere aus den Golfstaaten) abhängig war.³¹⁶ Zwar substituierte Dänemark die ausbleibenden Ölimporte zunächst noch mit Kohle und in geringerem Umfang Erdgas³¹⁷, begann dann aber bereits in den 1990er-Jahren mit der Ökologisierung seiner Energiewirtschaft.³¹⁸

Einen wesentlichen Anteil an der dänischen Dekarbonisierung im Gebäudesektor hat die **Wärmeplanung**, deren Grundlagen ebenfalls bereits in den 1970er-Jahren gelegt wurden.³¹⁹ Zwar hat die Wärmeplanung für das Gutachten nur einen mittelbaren Bezug, sie sollte aber in der Betrachtung nicht unberücksichtigt bleiben. Denn in Dänemark werden über $\frac{2}{3}$ aller Haushalte mit Fernwärme versorgt, die wiederum zu über $\frac{2}{3}$ mit Erneuerbaren Energien gespeist wird.³²⁰ Damit ergeben sich zwei entscheidende Unterschiede zum deutschen Dekarbonisierungskonzept: Zum einen wurde durch diese frühzeitige Wärmeplanung eine nationale Datengrundlage und Bestandsaufnahme der bestehenden Gebäudeenergieversorgung geschaffen. Anhand dieser Daten sind gezielte Maßnahmen und Szenarien einfacher zu entwickeln. Zum anderen existiert seit vielen Jahrzehnten ein gesellschaftlicher Konsens, der die Akzeptanz und Toleranz gegenüber Maßnahmen in diesem Bereich deutlich erhöht hat.³²¹

Die aktuellen **Klimaziele im Gebäudesektor** von Dänemark und Deutschland sind identisch. Dänemark beabsichtigt die Klimaneutralität in diesem Sektor bis 2045³²² – aber zusätzlich dazu eine 110 %ige allgemeine Treibhausgasemissionsreduktion gegenüber 1990 bis 2050.³²³ Bis

³¹⁴ Bspw. belegt Dänemark den höchsten Rang im *Climate Change Performance Index* (CCPI), abrufbar unter <https://ccpi.org/country/dnk/> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026). Eine ausführliche Darstellung der dänischen Energiewirtschaftsgeschichte zwischen 1945 und 2000 findet sich bei *Rüdiger*, Energy Policy 125 (2019), 82.

³¹⁵ *Geißler*, Der Aufbau der kommunalen Ebenen in Europa, Bertelsmann Stiftung LebensWerte Kommune 2/2020, S. 14.

³¹⁶ *Rüdiger*, Energy Policy 125 (2019), 82 (85).

³¹⁷ *Rüdiger*, Energy Policy 125 (2019), 82 (86 f.).

³¹⁸ *Rüdiger*, HSR 2014, 94 (110).

³¹⁹ Zur Übersicht *Johansen*, Energies 2022, 9281. S. auch § 1 Gesetz Nr. 258 vom 08.06.1979 (*Varmeforsyningslov-1979*).

³²⁰ Energistyrelsen (Danish Energy Agency), Energistatistik 2023, 2024, S. 17.

³²¹ *Breitschopf et al.*, Overview of heating and cooling, 2022, S. 105.

³²² *Balouktsi et al.*, Decarbonisation of the building stock, Nordic Innovation 2024, S. 21.

³²³ *Balouktsi et al.*, Decarbonisation of the building stock, Nordic Innovation 2024, S. 22.

2030 möchte Dänemark seine Treibhausgasemissionen um 70 % gegenüber 1990 reduzieren,³²⁴ was das EU-Klimaziel, die Emissionen bis 2030 um 55 % zu reduzieren, noch übertrifft. Während Deutschland seine Klimaziele für 2030 wohl verfehlen wird,³²⁵ erreichte Dänemark sein allgemeines Reduktionsziel für 2025 – eine Reduktion um 50–54 % (vgl. § 1 Abs. 2 *Lov om klima*) – bereits im Jahr 2023.³²⁶

Dänemark betreibt seit 2014 die **Implementierung einer Ökobilanzierung im Gebäudesektor**.³²⁷ Vor dem Hintergrund der hohen Klima- und Umweltbelastungen durch den Bausektor identifizierte die dänische Regierung im Jahr 2014 die **Nachhaltigkeit von Gebäuden** neben der Qualität der Bauregulierung, dem Wettbewerb im Baugewerbe, der Effizienz im öffentlichen Bau und dem Wachstum entlang der Wertschöpfungskette als einen von fünf Schwerpunkten ihrer Baupolitik.³²⁸ Im Mittelpunkt steht die Energie- und Ressourceneffizienz über die gesamte Lebensdauer des Gebäudes („*energi- og ressourcforbruget i bygningens samlede levetid*“).³²⁹ Neben Überlegungen, eine freiwillige Nachhaltigkeitsklasse für Gebäude (*frivillig bæredygtigheds-klasse*) zu schaffen,³³⁰ fand die Lebenszyklusanalyse in der baupolitischen Strategie in Bezug auf die Entwicklung von Berechnungstools ausdrückliche Erwähnung. Im Frühjahr 2015 startete die erste Version eines Ökobilanzierungstools (*LCAbyg*).³³¹ Dänemark legte seinen Analysen – in Ermangelung einer eigenen zentralen Datenbank (diese werden dezentral von den Kommunen gesammelt) – zunächst generische Daten aus der deutschen ÖKOBAUDAT zugrunde. Zunehmend werden diese Daten durch selbst erhobene Daten ergänzt.³³²

³²⁴ Balouktsi et al., Decarbonisation of the building stock, Nordic Innovation 2024, S. 23.

³²⁵ Umweltbundesamt, Aktuelle Treibhausgas-Projektion, abgerufen unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/szenarien-projektionen/treibhausgas-projektionen/aktuelle-treibhausgas-projektionen> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³²⁶ European Energy Agency, Total greenhouse gas emissions (Denmark), abgerufen unter <https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/countries/denmark/total-greenhouse-gas-emissions> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³²⁷ Klima-, Energi- og Bygningsministeriet (Danish Ministry of Climate, Energy and Construction), Vejen til et styrket byggeri i Danmark – Regeringens byggepolitiske strategi, 2014, abgerufen unter <https://www.sbst.dk/Media/638249212154526499/Byggepolitisk%20strategi%20af%20november%202014.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026); Birgisdottir/Rasmussen, Earth and Environmental Science 290 (2019), 1.

³²⁸ Klima-, Energi- og Bygningsministeriet (Danish Ministry of Climate, Energy and Construction), Vejen til et styrket byggeri i Danmark – Regeringens byggepolitiske strategi, 2014, abgerufen unter <https://www.sbst.dk/Media/638249212154526499/Byggepolitisk%20strategi%20af%20november%202014.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026), S. 14.

³²⁹ Klima-, Energi- og Bygningsministeriet (Danish Ministry of Climate, Energy and Construction), Vejen til et styrket byggeri i Danmark – Regeringens byggepolitiske strategi, 2014, abgerufen unter <https://www.sbst.dk/Media/638249212154526499/Byggepolitisk%20strategi%20af%20november%202014.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026), S. 47.

³³⁰ Klima-, Energi- og Bygningsministeriet (Danish Ministry of Climate, Energy and Construction), Vejen til et styrket byggeri i Danmark – Regeringens byggepolitiske strategi, 2014, abgerufen unter <https://www.sbst.dk/Media/638249212154526499/Byggepolitisk%20strategi%20af%20november%202014.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026), S. 89.

³³¹ Birgisdottir/Rasmussen, Earth and Environmental Science 290 (2019), 1.

³³² World Green Building Council, How life cycle GWP measures are being implemented by governments. Measures taken in Denmark, France, Sweden and London, S. 10, abgerufen unter <https://world-gbc.org/wp-content/uploads/2024/10/WorldGBC-case-studies-report-GWP.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

III. Rechtsvergleich im Einzelnen (Ermittlung des Rechtsmaterials)

Dänemark hat sich 2020 in einem Klimagesetz (Dänisches Klimagesetz – *Lov om klima*) ambitionierte Klimaschutzziele gesetzt.³³³ Im Dänischen Klimagesetz selbst lassen sich allerdings weder spezifische Instrumente für die einzelnen Sektoren finden noch Hinweise zu einer Ökobilanzierung für Gebäude.

1. Grundzüge des dänischen Baurechts und Einordnung der Lebenszyklusanalyse

Ein Strukturelement des dänischen Baurechts ist der planungsgeprägte Ansatz. Es zeigt sich, dass mangels föderaler (und damit kompetenzieller) Gliederung nicht in gleicher Weise wie in Deutschland die Notwendigkeit besteht, Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht zu trennen. Die planerischen Rechtsgrundlagen der baulichen Entwicklung auf nationaler Ebene finden sich im sog. *Planloven* (Planungsgesetz), das die räumliche Entwicklung des Staatsgebiets regelt. Ergänzt wird dies durch das *Byggeloven* (Baugesetz) sowie das technisch geprägte *Bygningsreglementet* (Bauordnung – BR18). Zusammen bilden diese Normen ein mehrstufiges, jedoch funktional eng verzahntes Regelungsgefüge.

a. Planungsrecht (*Planloven*)

Das *Planloven* verfolgt das **Ziel einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung** unter Berücksichtigung ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Belange (vgl. § 1 *Planloven*). Es dient nicht allein der städtebaulichen Ordnung, sondern zugleich dem Umwelt- und Landschaftsschutz sowie der langfristigen Steuerung der Siedlungsentwicklung. Das *Planloven* fasst die Planung für die nationale, regionale sowie kommunale Ebene zusammen und kann daher nicht prinzipiell mit einzelnen Instrumenten im vom Föderalismus gekennzeichneten deutschen Recht verglichen werden. Die regionale Planungsebene wird mangels Rechtsverbindlichkeit und Relevanz für die Fragestellung des Gutachtens im Folgenden nicht weiter vertieft.³³⁴ Die Planung entfaltet eine **präventive Steuerungsfunktion**. Konflikte sollen bereits im Planungsstadium gelöst werden, bevor individuelle Bauanträge gestellt werden.³³⁵ Das dänische Planungsrecht ist dazu dreigliedrig in (1) nationale Planungsvorgaben (*Landsplanredegørelse*), den (2) kommunalen Gesamtplan (*Kommuneplan*) und den (3) Lokalplan (*Lokalplan*) aufgeteilt.

Der ***Landsplanredegørelse***³³⁶ (§§ 2 ff. *Planloven*) formuliert strategische Leitlinien, entfaltet aber keine unmittelbare Außenwirkung. Der *Landsplanredegørelse* stellt vielmehr eine politische Absichtserklärung der dänischen Regierung über die zukünftige räumliche und raumfunktionale Entwicklung dar. Demgegenüber dient der ***Kommuneplan*** der strategischen Gesamtplanung der Kommune und soll langfristige Entwicklungsziele sowie Nutzungsstrukturen festlegen (§§ 11 ff.

³³³ Gesetz Nr. 965 vom 26.06.2020.

³³⁴ Ein Überblick findet sich bei *Galland*, Country Profile of Denmark, ARL Country Profiles, abgerufen unter <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/denmark> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³³⁵ *Galland*, Country Profile of Denmark, ARL Country Profiles, abgerufen unter <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/denmark/rev/3066> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³³⁶ Gegenwärtig der *Landsplanredegørelse* 2019 (Stand März 2026), abrufbar unter <https://www.plst.dk/landsplanlaegning/landsplanredegoerelse> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

Planloven). Er ist für die Kommunalverwaltung (*Kommunalbestyrelsen*) verbindlich. Nach § 11 Abs. 1 S. 2 *Planloven* gilt ein *Kommuneplan* grundsätzlich für zwölf Jahre und muss danach erneuert werden. Insofern handelt es sich um eine Verpflichtung, die gegebenenfalls eine interkommunale Abstimmung erforderlich macht. Eine solche Rücksichtnahmepflicht³³⁷ ist auch dem deutschen Bauplanungsrecht nicht fremd (vgl. § 2 Abs. 2 S. 1 BauGB). Ebenso ähnlich der deutschen Rechtslage (vgl. §§ 4, 4a BauGB) kann eine Nachbarkommune Einwände (*Indsigelse*) gegen einen Planvorschlag erheben. Der *Kommuneplan* dient letztlich als Bindeglied zwischen der (nationalen) Flächenplanung und der (kommunalen) Bauleitplanung.

Eine unmittelbare Rechtsbindung Privater entsteht dagegen grundsätzlich erst durch den **Lokalplan** (§§ 13 ff. *Planloven*). Er steht auf der untersten Stufe der Planung und enthält die konkreten Festsetzungen zur Nutzung, Bebauungsdichte, Gebäudehöhe, Gestaltung sowie infrastrukturellen Ein- und Anbindung eines Gebiets (§ 15 *Planloven*). Seine Rechtswirkung entspricht funktional einer Kombination aus dem deutschen Bebauungsplan und örtlichen Gestaltungsvorschriften und ist damit das **zentrale Element des dänischen Baurechts**. Die planerische Vorentscheidung verringert den Prüfungsumfang im späteren Genehmigungsverfahren. Letzteres dient maßgeblich der Kontrolle technischer Anforderungen und kaum noch der städtebaulichen Abwägung.³³⁸ Dadurch wird die zentrale Rolle der Kommune deutlich. Ihr kommt nicht nur eine ausführende Funktion zu, sondern sie ist der Hauptakteur der räumlichen Entwicklungssteuerung. Im Gegensatz zum *Kommuneplan* ist der *Lokalplan* nicht flächendeckend verpflichtend.³³⁹

Dänemark ist gemäß § 34 Abs. 1 *Planloven* in drei Zonen unterteilt: städtische (*Byzoner*) und ländliche Gebiete (*Landzoner*) sowie Gebiete für Ferienhäuser (*Sommerhusområder*). § 34 Abs. 2 und 3 *Planloven* definieren die städtischen und Ferienhausgebiete, alle übrigen Flächen sind ländliche Gebiete (§ 34 Abs. 4 *Planloven*). Insofern ist die Rechtslage mit der Unterscheidung im deutschen Bauplanungsrecht zwischen Innen- (§§ 30, 34 BauGB) und Außenbereich (§ 35 BauGB) vergleichbar. In Dänemark wird allerdings nicht zwischen dem beplanten (§ 30 BauGB) und dem unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) differenziert. Stattdessen können ländliche Gebiete durch einen *Lokalplan* zu städtischen oder Ferienhausgebieten umgewidmet werden.

b. Bauordnungsrecht (*Byggeloven* und *Bygningsreglementet*)

Das *Byggeloven* regelt maßgeblich das Bauordnungsrecht, das die **technischen und sicherheitsrechtlichen Anforderungen an Bauwerke** formuliert (vgl. § 1 *Byggeloven*). Es enthält sowohl Vorgaben zur Gefahrenabwehr, aber auch zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Bauausführung. Im Gegensatz zum deutschen Bauordnungsrecht ist es landesweit einheitlich ausgestaltet, da Dänemark keine föderale Staatsorganisation hat. Zuständig für die Durchführung bleiben jedoch die Kommunalverwaltungen (*Kommunalbestyrelsen*).

Letztlich bündelt das BR18 die technischen Anforderungen, die in vielen anderen Rechtsordnungen auf Gesetze, Verordnungen und technische Normwerke verteilt sind. Es enthält etwa Vorgaben zum Brandschutz (§§ 82–158 BR18), zur Belüftung (§§ 420–452 BR18) oder Wasser (§§ 403–419 BR18), Wärme- und Kälteversorgung (§§ 385–392 BR18) samt zugehöriger technischer Dokumentationen und Protokolle (§§ 453 ff. BR18). Dogmatisch handelt es sich um eine

³³⁷ Dazu *Battis*, in: BKL BauGB, § 2 Rn. 22 ff.

³³⁸ *Galland*, Country Profile of Denmark, ARL Country Profiles, abgerufen unter <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/denmark/rev/3066> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³³⁹ *Cornett*, Stadt- und Raumentwicklung Dänemark, in: ARL Handwörterbuch, S. 2261.

Mischform zwischen Rechtsverordnung und technisch geprägtem Normsystem, deren praktische Bedeutung mit den technischen Baubestimmungen im deutschen Recht vergleichbar ist. Klimapolitische Zielsetzungen zu Energieanforderungen etc. können so als Instrument in das Baurecht integriert werden. Für den Vollzug des BR18 sind ebenso die Kommunalverwaltungen (*Kommunalbestyrelsen*) zuständig (vgl. § 3 BR18). Seit 2018 treibt Dänemark aber zunehmend die Transformation der kommunalen Baubehörde von einer Genehmigungs- zu einer Monitoringinstitution voran. Seit dem 01.01.2020 gilt ein Zertifizierungssystem (*certificeringsordning*)³⁴⁰, das die Kontrolle bestimmter technischer Anforderungen grundsätzlich Privaten überträgt.

c. Genehmigungsverfahren und Nutzungsfreigabe

Für die Prüfung von Bauanträgen und die Erteilung der Genehmigungen sind die Kommunalverwaltungen (*Kommunalbestyrelsen*) zuständig (§ 36 Abs. 1 BR18). Dabei wird die Übereinstimmung mit dem *Lokalplan*, die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen Anforderungen und die Erfüllung der technischen Standards aus dem BR18 überprüft. Die planungsrechtliche Zulässigkeit ist regelmäßig bereits durch den *Lokalplan* determiniert, die Prüfung konzentriert sich auf die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen und technischen Anforderungen.

Analog zum deutschen Recht kennt das BR18 sowohl **genehmigungspflichtige** (Grundsatz, vgl. § 1 BR18) als auch **genehmigungsfreie Bauvorhaben** (vgl. §§ 4–6 BR18). Renovierungen sind nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 oder (ersatzweise) Nr. 4 BR18 genehmigungsfrei gestellt, sofern es zu keiner Nutzungsänderung oder Erweiterung der Grundfläche kommt. Das nachträgliche Anbringen einer Wärmedämmung nach außen bis maximal 25 cm stellt in beiden Fällen keine Erweiterung der Grundfläche dar. Sofern das Bauvorhaben genehmigungspflichtig ist, dürfen die Bauarbeiten nicht ohne eine Baugenehmigung beginnen (§ 7 Abs. 1 BR18). Neben der Baugenehmigung (§§ 35–38 BR18) wird zusätzlich nach der Fertigstellung eines neuen Gebäudes eine **Nutzungsfreigabe** benötigt, die dann die Einhaltung der technischen und bauordnungsrechtlichen Vorgaben feststellt (§ 40–46 BR18).³⁴¹ Genehmigungsfreie Vorhaben erfordern spiegelbildlich auch keine Nutzungsfreigabe (vgl. § 40 Abs. 1 BR18). Die Vorgaben zur Lebenszyklusanalyse werden im Rahmen der Nutzungsfreigabe überprüft und genehmigt.³⁴²

d. Lebenszyklusemissionen im *Bygningsreglementet* (Anwendungsbereich und Tatbestand der §§ 297, 298 BR18)

Konkret setzen die §§ 297, 298 BR18 die Lebenszyklusanalyse als *Berechnung der Klimaauswirkungen von Bauwerken über ihren Lebenszyklus* (*beregning af bygningens klimapåvirkning over dens livscyklus*) unter dem Titel „Klimaauswirkungen“ (*Klimapåvirkning*) im dänischen Baurecht um. Gemäß § 250 BR18 müssen Gebäude so geplant, gebaut, umgebaut und instandgehalten werden, dass unnötiger Energieverbrauch für Heizung, Warmwasser, Kühlung, Lüftung

³⁴⁰ Social- og Boligministeriet (Danish Ministry of Social Affairs and Housing), Bekendtgørelse om certificeringsordninger for dokumentation af tekniske forhold i bygningsreglementet vom 01.07.2019 (BEK nr 674 af 01/07/20).

³⁴¹ *Johansen et al.*, Construction Law 2025, abgerufen unter https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/comparison/960/16292/25544-25545-25546-25547-25548-25549-25550-25551-25552-25553?utm_source=chatgpt.com (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁴² Vgl. etwa die Informationen der Holbæk Kommune, Klimakrav til byggeri – Livscyklusvurdering (LCA), abgerufen unter <https://holbaek.dk/service-og-selvbetjening/bolig-og-byggeri/byggeri/klimakrav-til-byggeri-livscyklusvurdering-lca> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

sowie Beleuchtung und unnötige Auswirkungen auf das Klima vermieden werden, wobei die Nutzung der Gebäude und der Umfang der Bauarbeiten zu berücksichtigen sind. Die technischen Anforderungen sowie die Grenzwerte beruhen auf der Nationalen Strategie zum nachhaltigen Bauen (*National strategi for bæredygtigt byggeri*).³⁴³ Zweck der Dokumentation der Klimaauswirkungen von neuen Gebäuden ist es, die Klimaauswirkungen einerseits sichtbar zu machen und andererseits zu begrenzen.³⁴⁴

§ 297 Abs. 1 BR18 legt den sachlichen Anwendungsbereich folgendermaßen fest:

„Bei der **Errichtung von Gebäuden** und Anbauten muss eine Berechnung der Klimaauswirkungen des Gebäudes über dessen Lebenszyklus vorgenommen werden. Für Gebäude und Anbauten desselben Bauvorhabens kann die Berechnung gemeinsam vorgenommen werden.“ (Herv. d. Verf.).³⁴⁵

Der Anwendungsbereich ist demnach auf die Errichtung, also den **Neubau von Gebäuden**, begrenzt (*opførelsen af bygninger*).³⁴⁶ Dass sich die Ökobilanzierung ausschließlich auf Neubauten bezieht, ist in Dänemark auf Kritik gestoßen.³⁴⁷ Zudem ergeben sich Einschränkungen des Anwendungsbereichs für fliegende und Kleinstbauten aus § 297 Abs. 2 BR18 und für Anbauten an bestimmte Gebäudetypen mit einer beheizten Grundfläche unter 250 m² aus § 297 Abs. 3 BR18. Die dänische Regierung schätzt, dass damit ca. $\frac{2}{3}$ aller Neubauten den CO₂-Anforderungen unterliegen.³⁴⁸

Tatbestandlich verlangt § 297 BR18 eine Berechnung der Klimaauswirkungen des Gebäudes über seinen gesamten Lebenszyklus. Diese Berechnung der Lebenszyklusemissionen erfolgt seit dem 01.01.2023 auf Grundlage der **Europäischen Norm 15978:2012 „Nachhaltigkeit von Bauwerken – Bewertung der umweltbezogenen Qualität von Gebäuden – Berechnungsmethode“**.³⁴⁹ Die dänische Wohnungs- und Planungsbehörde (*Bolig- og planstyrelsen*, heute die Sozial- und Wohnungsbehörde, *Social- og boligstyrelsen*) weist in einer Handreichung zu den §§ 297, 298 BR18 darauf hin, dass die Berechnung zwar in allen Bauphasen erfolgen kann; gleichwohl empfiehlt sie, die Lebenszyklusanalyse bereits in einem frühen Entwurfsstadium zu berücksichtigen.³⁵⁰

³⁴³ Bolig- og Planstyrelsen (Danish Housing and Planning Authority), Vejledning til kapitel 11 – Klimapåvirkning, 2022, S. 1.

³⁴⁴ Bygningsreglementets vejledning om bygningers klimapåvirkning, Forord 1.0., abgerufen unter <https://www.bygningsreglementet.dk/tekniske-bestemmelser/11/brv/bygningers-klimapaavirkning-1-juli-2025/> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁴⁵ Diese wie alle folgenden Übersetzungen stammen von den Verfassern.

³⁴⁶ *Jørgensen/Kristoffersen/Kamari*, Sustainability 17 (2025), 11107, S. 2.

³⁴⁷ S. *Jørgensen/Kristoffersen/Kamari*, Sustainability 17 (2025), 11107, S. 12 f.

³⁴⁸ Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Danish Ministry of Social Affairs and Housing), Tillægsaftale mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre og Alternativet om national strategi for bæredygtigt byggeri vom 30.05.2024, S. 1, abgerufen unter https://www.sbst.dk/Media/638536182872237137/Till%C3%A6gsaftale_om_stramning_af_CO2e-krav_til_bygninger.pdf (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁴⁹ Bolig- og Planstyrelsen (Danish Housing and Planning Authority), Vejledning til kapitel 11 – Klimapåvirkning, 2022, S. 1.

³⁵⁰ Bolig- og Planstyrelsen (Danish Housing and Planning Authority), Vejledning til kapitel 11 – Klimapåvirkning, 2022, S. 1.

2. Konkrete inhaltliche Steuerung der Lebenszyklusanalyse nach §§ 297, 298 BR18

Wie dargelegt verfolgt Dänemark seine Dekarbonisierungsziele durch Anforderungen an die Klimaauswirkungen (*Klimapåvirkning*) von **Neubauten** (§§ 297, 298 BR18). Während sich die Vorgaben zur Berechnung der Lebenszyklusemissionen aus § 297 BR18 ergeben (a.), schreibt § 298 BR18 die einzuhaltenden Grenzwerte fest (b.). Ergänzend machen die §§ 276 ff. BR18 Vorgaben zum Energieverbrauch bei Renovierungen (c.). Sie sehen allerdings keine Lebenszyklusbetrachtung vor. Es handelt sich um Vorschriften zur Energieeffizienz, die der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben aus der Richtlinie (EU) 2010/31/EU, einer Vorgänger-RL der EPBD, dienen.³⁵¹

a. Berechnung der Klimaauswirkungen gemäß § 297 BR18

aa. Allgemeines, § 297 Abs. 1 BR18

§ 297 Abs. 1 BR18

Ved opførelsen af bygninger og tilbygninger, skal der foretages en beregning af bygningens klimapåvirkning over dens livscyklus. For bygninger og tilbygninger på samme byggesag kan beregningen foretages samlet.

Bei der Errichtung von Gebäuden und Anbauten muss eine Berechnung der Klimaauswirkungen des Gebäudes über dessen Lebenszyklus vorgenommen werden. Für Gebäude und Anbauten desselben Bauvorhabens kann die Berechnung gemeinsam vorgenommen werden.

§ 297 Abs. 1 BR18 regelt im Grundsatz, dass bei **Neubauten** eine Berechnung der Klimaauswirkungen über den gesamten Lebenszyklus durchzuführen ist. Wann diese Berechnung durchgeführt werden muss, schreiben die §§ 297, 298 BR18 nicht vor.

Nach § 40 BR18 muss die Berechnung aber **spätestens mit der Fertigstellungsanzeige** dokumentiert werden. Damit werden die Vorgaben zum Lebenszyklus zum Prüfprogramm der Nutzungsfreigabe, für deren Prüfung gemäß § 3 BR18 die Kommunalverwaltung (*Kommunalbestyrelsen*) als Baubehörde zuständig ist.

bb. Lebenszyklus und Betrachtungszeitraum, § 297 Abs. 4 BR18

§ 297 Abs. 4 BR18

Klimapåvirkningen skal opgøres i kg CO₂-ækvivalenter pr. m² pr. år beregnet i henhold til DS/EN15978:2012 Bæredygtighed inden for byggeri og anlæg - Vurdering af bygningers miljømæssige kvalitet - Beregningsmetode. Klimapåvirkningen opgøres for en betragtningsperiode på 50 år fra byggeriets færdigmelding. I beregningen indgår modulerne:

Die Klimaauswirkungen sind in kg CO₂-Äquivalenten pro m² pro Jahr zu berechnen, gemäß DS/EN15978:2012 Nachhaltigkeit im Bauwesen – Bewertung der Umweltqualität von Gebäuden – Berechnungsmethode. Die Klimaauswirkungen werden für einen Betrachtungszeitraum von 50 Jahren ab Fertig-

³⁵¹ Bygningsreglementets vejledning om energiforbrug, Forord, abgerufen unter <https://www.bygningsreglementet.dk/tekniske-bestemmelser/11/brv/energiforbrug-2/> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

1. A1: Råmaterialer.
2. A2: Transport.
3. A3: Fremstilling.
4. A4: Transport til og fra byggepladsen.
5. A5: Opførelse/montering.
6. B4: Udskiftning (transport til og fra byggepladsen (A4) og opførelse/montering (A5) er undtaget).
7. B6: Energiforbrug til drift.
8. C3: Forbehandling af affald.
9. C4: Bortskaffelse.
10. D: Potentiale for genbrug, genanvendelse og anden nyttiggørelse.

stellung des Bauwerks berechnet. In die Berechnung fließen folgende Module ein:

1. A1: Rohstoffe.
2. A2: Transport.
3. A3: Herstellung.
4. A4: Transport zur und von der Baustelle.
5. A5: Errichtung/Montage.
6. B4: Austausch (Transport zur und von der Baustelle (A4) und Bau/Montage (A5) sind ausgenommen).
7. B6: Energieverbrauch für den Betrieb.
8. C3: Vorbehandlung von Abfällen.
9. C4: Entsorgung.
10. D: Potenzial für Wiederverwendung, Recycling und andere Verwertungsmöglichkeiten.

§ 297 Abs. 4 S. 1 BR18 stellt klar, dass die Klimaauswirkungen, die von der BR18 erfasst werden, in kg CO₂-Äquivalenten pro m² pro Jahr angegeben werden. Die Berechnung der Emissionen erfolgt auf Grundlage der Lebenszyklusphasen, die die Norm EN 15978:2012 vorgibt. Die Norm kennt insgesamt 17 Phasen (**A1–A5**, **B1–B7**, **C1–C4** und **D**), von denen nach § 297 Abs. 4 S. 3 Nr. 1–10 BR18 **zehn im dänischen Recht Berücksichtigung finden**. Die Phase **Renovierung (B5)** wird in Dänemark gegenwärtig nicht berücksichtigt.³⁵² Zudem wird die **Entsorgung (D)** separat ausgewiesen³⁵³ und unterliegt keinen Grenzwerten (*e contrario* § 298 Abs. 1 BR18).

Der **Bauprozess (A4–A5)** unterliegt einem eigenen Grenzwert und fließt nicht in die Hauptrechnung ein.³⁵⁴ Der Bauprozess umfasst den Transport von Materialien und Arbeitsmitteln zur Baustelle, den Energieverbrauch auf der Baustelle sowie die Entsorgung von Bauabfällen.³⁵⁵

Nach § 297 Abs. 4 S. 2 BR18 werden die Lebenszyklusemissionen über einen **Referenzzeitraum von 50 Jahren** ab Fertigstellung des Gebäudes betrachtet. Zwar entspricht der gewählte Zeitraum nicht notwendigerweise der erwarteten Lebensdauer eines Gebäudes, eine Festlegung muss aber mit Blick auf die Vergleichbarkeit erfolgen.³⁵⁶ Auch wenn für einzelne Gebäude eine

³⁵² Jørgensen/Kristoffersen/Kamari, Sustainability 17 (2025), 11107, S. 5.

³⁵³ Jørgensen/Kristoffersen/Kamari, Sustainability 17 (2025), 11107, S. 5.

³⁵⁴ Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Danish Ministry of Social Affairs and Housing), Tillægsaftale mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre og Alternativet om national strategi for bæredygtigt byggeri vom 30.05.2024, S. 2, abgerufen unter [https://www.sbst.dk/Media/638536182872237137/Till%C3%A6gsaftale om stramning af CO2e-krav til bygninger.pdf](https://www.sbst.dk/Media/638536182872237137/Till%C3%A6gsaftale%20om%20stramning%20af%20CO2e-krav%20til%20bygninger.pdf) (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁵⁵ Bygningsreglementets vejledning om bygningers klimapåvirkning, Byggeproces 1.7., abgerufen unter <https://www.bygningsreglementet.dk/tekniske-bestemmelser/11/brv/bygningers-klimapaavirkning-1-juli-2025/> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁵⁶ Bolig- og Planstyrelsen (Danish Housing and Planning Authority), Vejledning til kapitel 11 – Klimapåvirkning, 2022, S. 7. Auch Frankreich legt einen 50-jährigen Referenzzeitraum zugrunde, vgl. *Guide Réglementation Environnementale 2020*, S. 8, abgerufen unter https://rt-re-batiment.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide_re_2020_16mai2025.pdf (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

längere Lebensdauer als 50 Jahre angenommen wird, sind alle in § 297 Abs. 4 S. 3 BR18 aufgezählten Phasen bei der Berechnung zu berücksichtigen.³⁵⁷ Dies gilt unabhängig von der tatsächlichen Nutzungsdauer ausdrücklich auch für die Module, die sich auf das Nutzungsende beziehen.

cc. Baumaterialien, § 297 Abs. 6 BR18

§ 297 Abs. 6 BR18

I beregningen af klimapåvirkningen fra materialer indgår de dele af bygningen, som nærmere afgrænset i oversigten over bygningsdele i bilag 2, tabel 6.

Bei der Berechnung der Klimaauswirkungen von Materialien werden die Teile des Gebäudes berücksichtigt, die in der Übersicht über Gebäudeteile in Anhang 2, Tabelle 6, näher beschrieben sind.

Um die Lebenszyklusemissionen so exakt wie möglich abbilden zu können, sollten so viele Gebäudeteile wie möglich berücksichtigt werden. Zugleich muss eine Auswahl getroffen werden, damit die Berechnungen mit einem vertretbaren Ressourcenaufwand verbunden bleiben.³⁵⁸ Im BR18 wird grundsätzlich zwischen Gebäudeteilen und Baumaterialien, aus denen sich die Gebäudeteile zusammensetzen, unterschieden. Mithilfe des Anhangs 2, Tabelle 6 zur BR18 kann *en détail* ermittelt werden, welche Gebäudeteile und Baumaterialien wie berücksichtigt werden müssen.³⁵⁹

Um die Kreislaufwirtschaft zu stärken und zugleich den Markt für gebrauchte Bauprodukte zu stimulieren, werden **wiederverwendete Baumaterialien** seit dem 01.01.2024 bei der Berechnung der Lebenszyklusemissionen für die Module A1–A3, B4, C3–C4 und D mit 0 kg CO₂-Äquivalenten pro m² pro Jahr angesetzt. Die CO₂-Emissionen, die während des Bauprozesses (A4–A5) desgleichen bei der Wiederverwendung von Baumaterialien anfallen, werden hingegen konsequenterweise berücksichtigt.³⁶⁰ Die Privilegierung bezieht sich ausschließlich auf die **Wiederverwendung von gebrauchten Baumaterialien im Neubau** und nicht auf eine Renovierung bzw. Sanierung – gleich welchen Umfangs.

Auch diese Maßnahme geht auf eine parteiübergreifende Zusatzvereinbarung zur Nationalen Strategie für nachhaltiges Bauen zurück (*Tillægsaftale om national strategi for bæredygtigt byggeri Mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti og Alternativet*).³⁶¹ Als *wiederverwendete Baumaterialien (genbrugte byggematerialer)* gelten alle Bauprodukte, die kein

³⁵⁷ Bolig- og Planstyrelsen (Danish Housing and Planning Authority), Vejledning til kapitel 11 – Klimapåvirkning, 2022, S. 7.

³⁵⁸ Bolig- og Planstyrelsen (Danish Housing and Planning Authority), Vejledning til kapitel 11 – Klimapåvirkning, 2022, S. 12.

³⁵⁹ Abrufbar unter (auch als Excel-Tabelle) https://www.bygningsreglementet.dk/bilag/b2/bilag_2/tabel_6/ (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁶⁰ Bygningsreglementets vejledning om bygningers klimapåvirkning, Datagrundlag 1.5.12 abgerufen unter <https://www.bygningsreglementet.dk/tekniske-bestemmelser/11/brv/bygningers-klimapaavirkning-1-juli-2025/> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁶¹ Tillægsaftale om national strategi for bæredygtigt byggeri Mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti og Alternativet vom 02.05.2023, abgerufen unter https://www.sm.dk/Media/638561114773055917/Tillaeagsaftale_om_national_strategi_for_baeredygtigt_byggeri_UA.pdf (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

Abfall sind und bereits zuvor verwandt wurden, unabhängig davon, ob die vorherige Verwendung zu demselben Zweck erfolgte. Für die Beurteilung ebenso unerheblich ist es, ob die Bauprodukte für die Wiederverwendung aufbereitet, also etwa abgeschliffen, lackiert oder zugeschnitten wurden. Maßgeblich ist, dass das Produkt seine ursprüngliche Form erhalten hat.³⁶² Die Definition der Wiederverwendung ist eine Modifizierung von § 3 Nr. 24 der dänischen Abfallordnung (*Affaldsbekendtgørelsen*).³⁶³

Keine wiederverwendeten Baumaterialien sind recycelte Materialien (*Genanvendelse*), Überschussprodukte von Baustellen (*overskudsprodukter fra byggepladser*) und Restprodukte (*Restprodukter*). *Recycling* meint die Weiterverwertung von Abfallprodukten etwa durch Zerkleinern, Einschmelzen, Granulieren, Pelletieren oder Ähnliches (vgl. § 3 Nr. 23 dänische Abfallordnung). Bei *Überschuss-* und *Restprodukten* kann nicht von Wiederverwendung gesprochen werden.³⁶⁴

b. Grenzwerte für die Klimabelastung, § 298 BR18

§ 298 Abs. 1 BR18

For byggeri, som er omfattet af § 297 må klimapåvirkningen fra modulerne A1-A3, B4, B6, og C3-C4, samlet set ikke overstige følgende grænseværdier:

1. For sommerhuse, campinghytter og lignende ferieboliger med et opvarmet etageareal mindre end 150 m²: 4,0 kg CO₂-ækvivalenter pr. m² pr. år.
2. For sommerhuse, campinghytter og lignende ferieboliger med et opvarmet etageareal på mindst 150 m²: 6,7 kg CO₂-ækvivalenter pr. m² pr. år.
3. For stuehuse, fritliggende enfamiliehuse og række-, kæde- og dobbelthuse: 6,7 kg CO₂-ækvivalenter pr. m² pr. år.
4. For etageboliger, samt kontor, handel, lager o. lign.: 7,5 kg CO₂-ækvivalenter pr. m² pr. år.
5. For øvrigt byggeri: 8,0 kg CO₂-ækvivalenter pr. m² pr. år.

Für Gebäude, die unter § 297 fallen, darf die Klimawirkung der Module A1-A3, B4, B6 und C3-C4 insgesamt die folgenden Grenzwerte nicht überschreiten:

1. Für Ferienhäuser, Campinghütten und ähnliche Ferienunterkünfte mit einer beheizten Grundfläche von weniger als 150 m²: 4,0 kg CO₂-Äquivalente pro m² pro Jahr.
2. Für Ferienhäuser, Campinghütten und ähnliche Ferienunterkünfte mit einer beheizten Grundfläche von mindestens 150 m²: 6,7 kg CO₂-Äquivalente pro m² pro Jahr.
3. Für Wohnhäuser, freistehende Einfamilienhäuser und Reihen-, Doppel- und Doppelhaushälften: 6,7 kg CO₂-Äquivalente pro m² pro Jahr.
4. Für Mehrfamilienhäuser sowie Büro-, Gewerbe-, Lager- und ähnliche Gebäude: 7,5 kg CO₂-Äquivalente pro m² pro Jahr.
5. Für sonstige Gebäude: 8,0 kg CO₂-Äquivalente pro m² pro Jahr.

³⁶² Bygningsreglementets vejledning om bygningers klimapåvirkning, Datagrundlag 1.5.11, abgerufen unter <https://www.bygningsreglementet.dk/tekniske-bestemmelser/11/brv/bygningers-klimapaavirkning-1-juli-2025/> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁶³ Miljø- og Ligestillingsministeriet (Danish Ministry of Environment and Gender Equality), Bekendtgørelse om affald vom 30.12.2024 (BEK nr 1749 af 30/12/2024).

³⁶⁴ Bygningsreglementets vejledning om bygningers klimapåvirkning, Datagrundlag 1.5.11, abgerufen unter <https://www.bygningsreglementet.dk/tekniske-bestemmelser/11/brv/bygningers-klimapaavirkning-1-juli-2025/> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

§ 298 BR18 adressiert Gebäude, die zusätzlich zur bloßen Berechnung auch einen bestimmten CO₂-Grenzwert über ihren Lebenszyklus einhalten müssen. Aus § 298 Abs. 1 BR18 ergeben sich die **konkreten Grenzwerte für CO₂-Emissionen** in kg CO₂-Äquivalente pro m² pro Jahr für jeden einzelnen Gebäudetyp. Die Ausgangsgrenzwerte basieren auf einer Studie der Universität Aalborg aus dem Jahr 2023³⁶⁵ und sollen auf Grundlage einer Zusatzvereinbarung zur Nationalen Strategie für nachhaltiges Bauen vom 30.05.2024 zwischen 2025 und 2029 weiter verschärft werden.³⁶⁶ Die sich aus der aktuellen Fassung des BR18 ergebenden Grenzwerte entsprechen der ersten Verschärfung zum 01.07.2025. Die nächste Anhebung ist für Mitte 2027 geplant.³⁶⁷ Zum Vergleich: Während nach den dänischen Grenzwerten die Emissionen von Wohngebäuden höchstens 7,5 kg CO₂-Äquivalente pro m² pro Jahr (Mehrfamilienhäuser i.S.v. § 298 Abs. 1 Nr. 4 BR18) betragen dürfen, kann der höchste Standard des deutschen QNG bereits mit 20 kg CO₂-Äquivalenten pro m² pro Jahr erlangt werden.³⁶⁸

§ 298 Abs. 5 BR18 enthält zudem einen eigenen **Grenzwert für die Emissionen während des Bauprozesses (A4 und A5)**, die insgesamt höchstens 1,5 kg CO₂-Äquivalente pro m² pro Jahr betragen dürfen.

§ 298 Abs. 8 bis 10 BR18 statuieren die **Ausnahmen** von diesen Regelungen etwa für Industrieanlagen (§ 298 Abs. 9 Nr. 1 BR18), Krankenhäuser (§ 298 Abs. 9 Nr. 7 BR18) oder Einrichtungen der Streitkräfte Dänemarks (§ 298 Abs. 10 BR18).

c. Sanierungsrecht und Energieeffizienzvorgaben, §§ 274–282 BR18

Bei der Steuerung der **Dekarbonisierung des Gebäudebestands durch Renovierungen** verfährt Dänemark demgegenüber nach einem anderen Prinzip. Eine Verknüpfung mit der Lebenszyklusanalyse der §§ 297, 298 BR18 ist bislang für bestehende Gebäude nicht erfolgt. Die Regelungen des Sanierungsrechts erheben Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Während Neubauten diese Energievorgaben – neben den Vorgaben zur Lebenszyklusanalyse – von vornherein erfüllen müssen, unterscheidet das dänische Sanierungsrecht (§§ 274–282 BR18) **zwei Wege im Bestand**: Zum einen der **Einzelnachweis** für den Austausch einzelner Bauprodukte (bspw. Fenster). Hier muss der Bauherr nach dem Austausch anzeigen, dass beim Einbau der neuen Produkte ein bestimmter Koeffizient (U-Wert) erfüllt wurde, der sich aus § 279 BR18 ergibt. Zum anderen kann der Bauherr für die gesamte Renovierung nachweisen, dass im Anschluss ein bestimmter energetischer Standard, eine **Renovierungsklasse (Renoveringsklasser)** erreicht ist (§§ 280–282 BR18). Hier unterscheidet das dänische Recht je

³⁶⁵ *Tozan et al.*, Klimapåvirkning fra nybyggeri. Analytisk grundlag til fastlæggelse af ny LCA baseret grænseværdi for bygningers klimapåvirkning fra 2025, abgerufen unter https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/611654176/2023_21_Klimap_virkning_fra_nybyggeri.pdf (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁶⁶ Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Danish Ministry of Social Affairs and Housing), Tillægsaftale mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre og Alternativet om national strategi for bæredygtigt byggeri vom 30.05.2024, S. 1, abgerufen unter https://www.sbst.dk/Media/638536182872237137/Till%C3%A6gsaftale_om_stramning_af_CO2e-krav_til_bygninger.pdf (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁶⁷ Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Danish Ministry of Social Affairs and Housing), Tillægsaftale mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre og Alternativet om national strategi for bæredygtigt byggeri vom 30.05.2024, S. 4, abgerufen unter https://www.sbst.dk/Media/638536182872237137/Till%C3%A6gsaftale_om_stramning_af_CO2e-krav_til_bygninger.pdf (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁶⁸ *Dorn-Pfahler*, Qualitätssiegel Nachhaltiges Bauen, S. 13.

nach zwei Renovierungsklassen für verschiedene Gebäudetypen, namentlich Wohngebäude (§ 281 BR18) und Nichtwohngebäude bzw. gewerblich genutzte Immobilien (§ 282 BR18).

Eine allgemeine Sanierungspflicht kennt das dänische Recht nicht; die Vorschriften der §§ 274 ff. BR18 aktivieren sich bei Sanierungen eines bestimmten Umfangs *ipso iure*. Sie sind aus Gründen der Verhältnismäßigkeit an ein **Rentabilitätsgebot** (*Beregningen af rentabiliteten*) geknüpft (§ 274 Abs. 1 BR18). Danach ist die Sanierungsmaßnahme nur dann rentabel, wenn sich die Investitionskosten der Sanierung über die Lebensdauer der Bauteile durch Energieeinsparung amortisieren.³⁶⁹

3. Instrumentelle Steuerung

Wie im deutschen Recht erfolgt die Steuerung der Dekarbonisierung in Dänemark durch eine Mischung aus ordnungsrechtlichen Elementen (a.) und finanziellen Anreizen (b.).

a. Ordnungsrechtliche Instrumente

Dem dänischen Genehmigungssystem liegt eine funktionale Arbeitsteilung zwischen Planung und technischer Kontrolle zugrunde. Die behördliche Prüfung der Kommunen kann sich deshalb auf die Einhaltung bautechnischer Anforderungen konzentrieren, wozu auch die Lebenszyklusanalyse für Neubauten zählt.

Neben die Genehmigung tritt nach Fertigstellung des Gebäudes eine Nutzungsfreigabe, ohne die das Gebäude nicht in Betrieb genommen werden darf. Bei dieser Nutzungsfreigabe wird auch die Umsetzung der Vorgaben zur Lebenszyklusanalyse überprüft. Die Kommunen sind verpflichtet, **stichprobenartige Kontrollen** bei 10 % der Neubauten durchzuführen (§ 46 Abs. 1 BR18). In der Praxis setzt der Ansatz daher stark auf Eigenverantwortlichkeit.³⁷⁰ Bei Überschreitung der Grenzwerte drohen Bußgelder, wobei die dänische Regierung die mögliche Ineffektivität bei der Durchsetzung erkannt hat.³⁷¹

b. Finanzielle Förderung

Der früher sog. Baupool der Dänischen Energie Agentur (*Energistyrelsen*) wurde 2023 in einen Wärmepumpenfonds (*Varmepumpepuljen*) und einen Energiesanierungsfonds (*Energirenoveringpuljen*) geteilt.³⁷² Der **Energiesanierungsfonds** beruht auf der Rechtsverordnung über

³⁶⁹ S. dazu (inkl. Berechnungsmethode) Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (Danish Transport, Construction and Housing Authority), Ofte rentable konstruktioner – Vejledning til bygningsreglementet, abgerufen unter https://www.bygningsreglementet.dk/media/fmzjuerw/vejledning-ofte-rentable-konstruktioner_br18_januar20-a.pdf (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁷⁰ World Green Building Council, How life cycle GWP measures are being implemented by governments. Measures taken in Denmark, France, Sweden and London, S. 13, abgerufen unter <https://world-gbc.org/wp-content/uploads/2024/10/WorldGBC-case-studies-report-GWP.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁷¹ World Green Building Council, How life cycle GWP measures are being implemented by governments. Measures taken in Denmark, France, Sweden and London, S. 14, abgerufen unter <https://world-gbc.org/wp-content/uploads/2024/10/WorldGBC-case-studies-report-GWP.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁷² Energistyrelsen (Danish Energy Agency), Bygningspuljen – opsplittes i to puljer, abrufbar unter <https://ens.dk/tilskud-og-puljer/bygningspuljen-opsplittes-i-puljer> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

Subventionen für energetische Sanierungen von ganzjährig bewohnten Gebäuden (*Bekendtgørelse om tilskud til energiforbedringer i bygninger til helårsbeboelse*).³⁷³

IV. Vergleichende Analyse der Rechtslagen

Weil Dänemark ein **zentralistischer Staat ist und keine Lebenszyklusanalyse für den Bestand** vorsieht, sind die Erkenntnisse aus dem Rechtsvergleich allenfalls mittelbar relevant. Eine vergleichende Analyse der Rechtslagen in Deutschland und Dänemark stellt folgende Punkte heraus:

1. Vergleichsobjekte

- Das dänische Baurecht bündelt die **Lebenszyklusanalyse für den Neubau** als technische Anforderungen an Gebäude ein, wodurch eine einheitliche und vollzugsfreundliche Regelung geschaffen wird. Demgegenüber steht der föderale Staatsaufbau Deutschlands. Regelungen des Bauordnungsrechts fallen in die Zuständigkeit der Länder.
- In Dänemark ist die **Lebenszyklusanalyse für Neubauten verbindlich**. Diese kann im Genehmigungsverfahren – konkret in der Nutzungsfreigabe – eigenständig überprüft werden. Planer und Architekten werden bei Neubauten, die unter die Voraussetzungen der §§ 297, 297 BR18 fallen, die Lebenszyklusanalyse von Beginn an berücksichtigen. In Deutschland kennen nicht alle Landesbauordnungen eine Nutzungsfreigabe.
- Dänemark **fördert die zirkuläre Bauwirtschaft**, indem wiederverwendete Baumaterialien bei einer Lebenszyklusanalyse im Neubau mit 0 kg CO₂-Äquivalenten pro m² pro Jahr angesetzt werden. Mangels Lebenszyklusanalyse für den Neubau in Deutschland, gibt es keine vergleichbaren Regelungen.

2. Mögliche *legal transplants*

Da Dänemark einen zentralistischen Staatsaufbau hat und die Lebenszyklusanalyse nur für den Neubau vorsieht, lassen sich **unmittelbare legal transplants** aus dem Vorstehenden für das deutsche Recht, das aufgrund des föderalen Staatsaufbaus Deutschlands fragmentiert ist, **nicht ableiten**.

³⁷³ Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (Danish Ministry of Climate, Energy and Utilities), Bekendtgørelse vom 07.02.2025 (BEK nr 143 af 07/02/2025).

D. Rechtspolitische Empfehlungen

I. Anpassungsbedarf des deutschen Rechts infolge unionsrechtlicher Vorgaben

Der Fokus soll im Folgenden auf der Frage liegen, inwieweit unionsrechtliche Vorgaben zu einer Anpassung des deutschen Rechtes in Bezug auf die Einführung einer Lebenszyklusanalyse für den Gebäudebestand führen. Wie in AP 1 dargestellt, ergeben sich **zentrale Vorgaben für eine Lebenszyklusanalyse im Neubau** aus der EPBD. Dies gilt **hingegen nicht für den Gebäudebestand**, der alleiniger Untersuchungsgegenstand des vorliegenden Rechtsgutachtens ist.

1. Die *Gesamtenergieeffizienz* als Leitmotiv

In Art. 1 Abs. 1 EPBD werden klare Zielvorgaben für die **Dekarbonisierung des Gebäudebestands** festgeschrieben. Das Hauptziel der EPBD ist, einen emissionsfreien Gebäudebestand bis zum Jahr 2050 zu erreichen.³⁷⁴ Das Kernelement der EPBD stellt die *Gesamtenergieeffizienz* dar. Damit wird die berechnete erfasste Energiemenge bezeichnet, die benötigt wird, um den Energiebedarf im Rahmen der üblichen Nutzung des Gebäudes wie Heizung, Kühlung, Lüftung, Warmwasserbereitung für den häuslichen Gebrauch und Beleuchtung zu decken (Art. 2 Nr. 8 EPBD). Die Lebenszyklusanalyse in der EPBD wird an unterschiedlichen Stellen relevant (s. D.I.3.c. und d.). Die Methode zur Berechnung der Gesamtenergieeffizienz wurde weitestgehend den Mitgliedstaaten der EU übertragen (Art. 4 EPBD). Eine einheitliche europäische Methode existiert nicht. In Anhang I der EPBD wurde lediglich ein Rahmen hinterlegt.³⁷⁵ Nach Art. 5 EPBD ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Festlegung von Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz.

2. Bestandsgebäude im Rahmen von Art. 8 EPBD

Die Vorgaben der EPBD für den **Gebäudebestand** sind wenig konkret. Die Anforderungen an die Energieeffizienz von Bestandsgebäuden sind ungleich niedriger als bei neuen Gebäuden.³⁷⁶ Die Art. 8 und Art. 9 EPBD sehen einen zweigliedrigen Ansatz vor. In Art. 8 EPBD ist eine Regelung vorgesehen, welche „anlassbezogen“ **Vorgaben bei Renovierungen von Bestandsgebäuden** betrifft. Demgegenüber setzt Art. 9 „systemisch“ an und sieht einen **Transformationspfad für Renovierungen des Bestandes** vor. Während also Art. 9 EPBD den Druck für Renovierungen erhöhen soll, setzt Art. 8 EPBD bei der Qualität der Renovierung an.

Wie bereits dargestellt, verpflichtet Art. 8 Abs. 1 EPBD die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, „um sicherzustellen, dass die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, die einer größeren Renovierung unterzogen werden, oder der renovierten Gebäudeeinheiten erhöht wird“ (Art. 8 Abs. 1 EPBD). Die Maßgabe steht unter dem Vorbehalt, dass dies **technisch, funktional und wirtschaftlich realisierbar** ist. Die Anforderungen können sich sowohl auf das gesamte Gebäude als auch auf einzelne Bauteile beziehen (Art. 8 Abs. 1 S. 2 EPBD). Zudem

³⁷⁴ Hierzu genauer auch *Klein*, KommJur 2025, 401 (402).

³⁷⁵ *Lehnsack*, KlimR 2024, 102.

³⁷⁶ *Lehnsack*, KlimR 2024, 102 (104); Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, WD 5 – 3000 – 100/24, S. 15.

müssen bei der Erneuerung von Komponenten der Gebäudehülle, wie etwa Fenstern oder Dächern, ebenfalls Mindestanforderungen eingehalten werden. Darüber hinaus ist die Berücksichtigung effizienter alternativer Systeme sowie weiterer Aspekte wie Raumklima, Klimaanpassung, Brandschutz und Barrierefreiheit erforderlich (Art. 8 Abs. 3 EPBD).

Art. 8 Abs. 1 EPBD statuiert einen **Renovierungsvorbehalt**,³⁷⁷ der die „größeren Renovierungen“ umfasst, die in Art. 2 Nr. 22 EPBD definiert wurden. Danach ist von einer *größeren Renovierung* auszugehen, wenn entweder die Gesamtkosten der Renovierung der Gebäudehülle oder der gebäudetechnischen Systeme 25 % des Gebäudewerts (ohne Grundstück) übersteigen oder wenn mehr als 25 % der Oberfläche der Gebäudehülle renoviert werden. Die Mitgliedstaaten können sich dabei für eine Option entscheiden (Art. 2 Nr. 22 S. 2 EPBD).³⁷⁸ Das GEG geht von einer relevanten Renovierung aus, wenn mehr als 25 % der Gebäudehülle einer Renovierung unterzogen werden. Art. 2 Nr. 22 lit. b EPBD deckt sich demnach mit § 3 Abs. 1 Nr. 13a GEG.

3. Die Lebenszyklusanalyse im Rahmen von Art. 9 EPBD

Das in Art. 9 Abs. 2 EPBD genannte Ziel, einen **Nullemissionsgebäudebestand bis 2050** zu erreichen, ist ambitioniert. Die EPBD überlässt den Mitgliedstaaten die konkrete Umsetzung; setzt aber auch an dieser Stelle bei einer Mindestvorgabe der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (bzw. Gebäudeteilen) an.³⁷⁹ Eine Renovierungspflicht folgt aus Art. 9 EPBD nicht.³⁸⁰ Art. 9 EPBD differenziert zwischen Nichtwohngebäuden und Wohngebäuden, weshalb im Folgenden eine getrennte Darstellung erfolgt.

a. Nichtwohngebäude, Art. 9 Abs. 1 EPBD

Art. 9 EPBD verpflichtet die Mitgliedstaaten bezüglich Nichtwohngebäuden zur Einführung von **Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz** (Art. 9 Abs. 1 EPBD), die über Schwellenwerte sicherstellen sollen, dass die energetisch schlechtesten Gebäude schrittweise renoviert werden, konkret 16 % bis 2030 und 26 % bis 2033. Die Einführung von Mindestanforderungen verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Sanierung der schlechtesten Gebäude (*worst-first-Ansatz*).³⁸¹ Die Mitgliedstaaten müssen die „Einhaltung der Schwellenwerte der einzelnen Nichtwohngebäude anhand von Ausweisen über die Gesamtenergieeffizienz oder gegebenenfalls mit anderen verfügbaren Mitteln“ (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 6 EPBD) nachweisen.³⁸² Bereits in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 8 EPBD sind mögliche Härtefallregelungen bzw. ungünstige Kosten-Nutzen-Verhältnisse berücksichtigt worden. Bezüglich der MEPS muss das GEG ein Verfahren zur Identifizierung der ineffizientesten Gebäude festlegen.

³⁷⁷ Heinicke, KlimR 2025, 111 (113).

³⁷⁸ Heinicke, KlimR 2025, 111 (113 f.)

³⁷⁹ Klein, KommJur 2025, 401 (407)

³⁸⁰ Darauf konnten sich die Mitgliedstaaten nicht einigen, s. Heinicke, KlimR 2024, 162 (163); Klein, KommJur 2025, 401 (406).

³⁸¹ Erwägungsgrund (26) der EPBD; Klein, KommJur 2025, 401 (407).

³⁸² Zur konkreten Schwierigkeit der Berechnung bei Nichtwohngebäuden ausf. BfEE (Hrsg.), Gutachten zum GEG und zur EPBD, Endbericht, S. 205 f.

b. Wohngebäude, Art. 9 Abs. 2 EPBD

Demgegenüber sieht die Richtlinie für den Wohngebäudebestand keinen unmittelbaren Mindeststandard für einzelne Gebäude vor, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Festlegung nationaler Renovierungspfade (Art. 9 Abs. 2 EPBD).³⁸³ Bis zum 29.05.2026 muss dafür ein **nationaler Renovierungsplan (Gebäuderenovierungsplan)** vorgelegt werden. Die Mindeststandards zielen auf eine Reduktion des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs des gesamten Bestands um mindestens 16 % bis 2030 (lit. a) und 20–22 % bis 2035 (lit. b). Bis 2040 und danach alle fünf Jahre müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ein national bestimmter Wert erreicht oder unterschritten wird, der sich aus einer schrittweisen Verringerung des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs von 2030 bis 2050 entsprechend der Transformation des Wohngebäudebestands in einen Nullemissionsgebäudebestand ergibt (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 lit. c EPBD). Eine allgemeine Sanierungspflicht für Wohngebäude besteht nicht; vielmehr erfolgt die Steuerung über aggregierte Zielwerte, wobei mindestens 55 % der Einsparungen durch die Sanierung der energetisch schlechtesten Gebäude erreicht werden müssen.

Zur Umsetzung der Ziele für Wohngebäude haben die Mitgliedstaaten geeignete Instrumente vorzusehen, insbesondere Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz, technische Unterstützungsangebote sowie finanzielle Fördermaßnahmen. Ergänzend sieht die Richtlinie die verpflichtende Einführung von Renovierungspässen bis zum 29.05.2026 vor (Art. 12 Abs. 1 EPBD). Die **Nutzung der Renovierungspässe** hingegen ist grundsätzlich freiwillig, kann jedoch von den Mitgliedstaaten auch verbindlich ausgestaltet werden (Art. 12 Abs. 2 EPBD).

c. Gebäuderenovierungspläne, Art. 3 EPBD

Bei den Gebäuderenovierungsplänen ist die Rolle der Lebenszyklusanalyse uneindeutig. In Erwägungsgrund (7) wird empfohlen, dass die **Lebenszyklusbilanz von Bestandsgebäuden auch in den nationalen Gebäuderenovierungsplänen** berücksichtigt wird. Art. 3 EPBD, der die zentrale Regelung der Gebäuderenovierungspläne darstellt, sieht diese Verpflichtung nicht ausdrücklich vor.

Anhang II zur EPBD („Vorlage für die nationalen Gebäuderenovierungspläne“) konkretisiert Art. 3 EPBD und erwähnt das Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial an mehreren Stellen als **fakultativen Indikator**. Rechtlich übersetzt bedeutet das also keine Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten. Lediglich bei der Strategie aus Art. 3 Abs. 5 lit. b EPBD werden zwei **obligatorische Indikatoren** mit Bezug zum Lebenszyklus ausgewiesen. In lit. a wird die Ermittlung kosteneffizienter Konzepte für Renovierungen gefordert, die „potenziell einschlägige Auslösepunkte im Lebenszyklus des Gebäudes“ berücksichtigen sollten. Mit dieser Formulierung („sollten“) ist klar, dass eine Pflicht für die Mitgliedstaaten nicht abgeleitet werden kann. Der zweite obligatorische Indikator ist die „Verringerung der Lebenszyklus-Treibhausgasemission“ im Zusammenhang mit der Strategie (lit. j). Allerdings kann auch daraus nur schwer eine Pflicht der Mitgliedstaaten abgeleitet werden. Denn die Bewertung der Strategie durch die Kommission könnte auch anhand der einzelnen Komponenten des Lebenszyklus erfolgen, setzt diesen selbst also nicht ausdrücklich als Instrument voraus. Der Mitgliedstaat könnte also bspw. dieser Anforderung nachkommen, indem er nur einzelne Elemente des Lebenszyklus ausweist und anhand dieser die Verringerung der

³⁸³ S. auch Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, WD 5 – 3000 – 100/24, S. 15.

Treibhausgasemissionen aufzeigt.³⁸⁴ Auch spricht die **Unverbindlichkeit der Renovierungspläne** selbst gegen eine verpflichtende Einführung der Lebenszyklusanalyse in diesem Kontext. Als abstraktes Zielprogramm bleiben diese zunächst rechtlich unverbindlich.³⁸⁵

d. Renovierungspässe

In Art. 12 EPBD werden Renovierungspässe eingeführt, in die nach Anhang VIII „Anforderungen an den Renovierungspass“ auch „Referenzwerte für die Lebenszyklus-Treibhausgasemissionen der Materialien und Einrichtungen“ aufgenommen werden können (Art. 12 Nr. 2 lit. b vi EPBD). Der Renovierungspass selbst ist nach Art. 2 Nr. 19 EPBD ein maßgeschneiderter „Fahrplan für die umfassende Renovierung eines bestimmten Gebäudes in einer Höchstzahl von Schritten, durch die die Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes erheblich verbessert wird“. Bei Art. 12 Abs. 2 EPBD handelt es sich um eine freiwillige Maßnahme der Mitgliedstaaten – eine Verpflichtung kann daraus nicht abgeleitet werden.³⁸⁶

4. Quartiersansatz

Noch in der Entwurfsfassung der EPBD³⁸⁷ war in Art. 3a EPBD-E ein **Renovierungsprogramm für Quartiere** vorgesehen.³⁸⁸ In die geltende Fassung ist dieses dann allerdings nicht übernommen worden. Es findet sich nun nur noch im Rahmen der „Strategien und Maßnahme“ für die Gebäuderenovierungspläne als fakultativer Indikator nach Anhang II.

5. Zwischenergebnis

Die Einführung einer **Lebenszyklusanalyse für Bestandsgebäude** ist infolge der EPBD nicht verpflichtend geworden und darüber hinaus ökonomisch fragwürdig.³⁸⁹ Für den Neubau ist eine Einführung wegen der unionsrechtlichen Vorgaben dagegen unvermeidbar. Dies zeitigt **keine unmittelbaren Konsequenzen für den Gebäudebestand**, der Gegenstand der vorliegenden Studie war.

II. Rechtspolitische Empfehlungen

Aus dem Rechtsgutachten lassen sich folgende rechtspolitische Empfehlungen für den **Gebäudebestand** destillieren, die im **Einklang mit dem Unionsrecht** stehen:

Für Bestandsgebäude verpflichtet Art. 8 Abs. 1 EPBD die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, „um sicherzustellen, dass die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, die

³⁸⁴ Anders wohl *Klein*, KommJur 2025, 401 (411), der die Lebenszyklusanalyse danach als „verbindliches Steuerungsinstrument“ einordnet.

³⁸⁵ *Klein*, KommJur 2025, 401 (405).

³⁸⁶ *Klein*, KommJur 2025, 401 (411).

³⁸⁷ Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 14.03.2023 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung) (COM(2021)0802 — C9-0469/2021 — 2021/0426(COD)) (ABl. C 2023/418 vom 23.11.2023).

³⁸⁸ Hierzu *Lehnsack*, KlimR 2024, 102 (105).

³⁸⁹ Vgl. dazu das Begleitgutachten *Steinbach et al.*, Dekarbonisierung des Gebäudebereichs, S. 40 ff.

einer größeren Renovierung unterzogen werden, oder der renovierten Gebäudeeinheiten erhöht wird“.

1. Wegen Art. 9 Abs. 1 EPBD müssen die Mitgliedstaaten für Nichtwohngebäude Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz (sog. MEPS) einführen.

Es wäre daher zu empfehlen, **verbindliche Schwellenwerte** für bestehende Nichtwohngebäude einzuführen, um sicherzustellen, dass 16 % des **Nichtwohngebäudebestands** mit der schlechtesten Energieeffizienz bis 2030 und 26 % bis 2033 renoviert werden.

2. Für den Wohngebäudebestand gibt die EPBD den Mitgliedstaaten Renovierungsziele in Gestalt von Primärenergieverbrauchssenkungsraten auf (Art. 9 Abs. 2 EPBD). Die Mitgliedstaaten müssen hier keine MEPS festlegen. Sie werden aber dazu verpflichtet, nationale Renovierungsfahrpläne mit Zielen für 2030, 2040 und 2050 zu erlassen (Art. 9 Abs. 2 EPBD).

Es wäre daher zu empfehlen, den **Fokus auf nationale Renovierungspläne** zu legen. Sie sollten sicherstellen, dass der **Primärenergieverbrauch im Wohngebäudebestand** zunächst bis 2030 um 16 % und bis 2035 um 20–22 % gesenkt wird, um die Einhaltung der Klimaziele langfristig rechtlich abzusichern.

Ein Entwurf eines Gebäuderenovierungsplanes für Wohn- und Nichtwohngebäude liegt nach der Ressortabstimmung als konsolidierte Fassung vor.³⁹⁰

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass mindestens 55 % der Energieeinsparungen durch die Renovierung der 43 % der Wohngebäude mit der schlechtesten Effizienz erreicht werden.

Es wäre daher zu empfehlen, einen **Fokus auf Worst Performing Buildings (WPB)** zu legen. Sie sollten prioritär saniert werden. Es wäre zu erwägen, die Sanierungsförderung für WPB weiter auszubauen – sofern dies volkswirtschaftlich sinnvoll ist.

3. Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 13 Abs. 7 EPBD verpflichtet, die Ersetzung von eigenständigen, mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln in bestehenden Gebäuden „anzustreben“.

Es wäre daher zu empfehlen, die **Ersetzung von eigenständigen, mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln in Bestandsgebäuden** zu forcieren. Zusätzlich wäre zu überlegen, den Prozess – soweit volkswirtschaftlich sinnvoll – durch eine entsprechende finanzielle Förderung zu unterstützen oder möglicherweise zu beschleunigen.

Nach Art. 3 Abs. 1 RED „stellen“ die Mitgliedstaaten der EU „gemeinsam sicher, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoenergieverbrauch der Union im Jahr 2030 mindestens 42,5 % beträgt“. Dies betrifft auch Bestandsgebäude.

4. Art. 15a Abs. 1 S. 1 RED schreibt vor, dass „die Mitgliedstaaten für das Jahr 2030 einen Richtwert für den nationalen Anteil der am Standort oder in der Nähe erzeugten bzw. aus dem Netz bezogenen Energie aus erneuerbaren Quellen am Endenergieverbrauch in ihrem Wirtschaftszweig Gebäude fest[legen], der mit der Richtzielvorgabe im Einklang steht, bis

³⁹⁰ BMW, Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des Nationalen Gebäuderenovierungsplans, abgerufen unter <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/konsultation-nationaler-gebaeuderenovierungsplan.html> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

2030 einen Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen von mindestens 49 % am Endenergieverbrauch in Gebäuden in der Union zu erreichen”.

Es wäre daher zu empfehlen, eine Regelung zu erlassen, die die **Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch**, mit anderen Worten den Anteil der Erneuerbaren Energien am Verbrauch in der Betriebsphase, vorsieht.

5. In Art. 15a Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 RED werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, „in ihren nationalen Regelungen und Bauvorschriften [...] geeignete Maßnahmen fest[zulegen], um den Anteil von am Standort oder in der Nähe erzeugtem Strom und erzeugter Wärme und Kälte aus erneuerbaren Quellen sowie der aus dem Netz bezogenen Energie aus erneuerbaren Quellen im Gebäudebestand zu erhöhen”.

Es wäre daher zu empfehlen, die **bauplanungs- und energiefachrechtlichen Voraussetzungen** dafür zu schaffen, dass der Anteil des vor Ort produzierten Stroms aus Erneuerbaren Energien zur Versorgung des Gebäudebestands erhöht wird.

6. Die Mitgliedstaaten müssen nach Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 RED „verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung” von Erneuerbaren Energiequellen vorsehen. Dies betrifft explizit auch Bestandsgebäude, „die gemäß der Richtlinie 2010/31/EU einer größeren Renovierung oder einer Erneuerung der Heizungsanlage unterzogen werden”, „sofern dies wirtschaftlich, technisch und funktional durchführbar ist”.

Es wäre daher zu empfehlen, festzuschreiben, dass bei größeren Renovierungen oder dem Austausch der Heizungsanlage in einem Bestandsgebäude **Mindestwerte für die Nutzung Erneuerbarer Energien** eingehalten werden, sofern dies technisch und wirtschaftlich durchführbar ist.

7. Der **Ausbau von Quellen Erneuerbarer Energien** sollte prioritär rechtlich und finanziell gefördert werden. Bei der rechtlichen und finanziellen Förderung könnte darauf geachtet werden, dass zuerst solche Bestandsgebäude gefördert werden, in denen noch keine Quelle zur Erzeugung von Strom, Wärme und Kälte aus Erneuerbaren Energien verbaut ist. Die finanzielle Förderung sollte volkswirtschaftlich vertretbar sein.

Ferner könnte man auf Grundlage der **im Rechtsgutachten gewonnenen Erkenntnisse** in Erwägung ziehen,

8. die Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Anforderungen des GEG im Geltungsbereich **baugestalterischer Erhaltungssatzungen i.S.v. § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB** zu erleichtern,
9. das **Wiederinverkehrbringen gebrauchter Bauprodukte** zu fördern und
10. die **rechtlichen Vollzugsgrundlagen des GEG** einer Evaluation zu unterziehen.

Exkurs: Wie ist das Eckpunktepapier zum GMG unions- und verfassungsrechtlich einzuordnen?

Das **Unionsrecht** zielt auch im Gebäudesektor auf die Reduktion der Treibhausgasemissionen. Dies konkretisiert die EU-Klimaschutz-VO durch die Vorgaben zum *effort sharing* ebenso wie RED und EPBD (vgl. hierzu bereits unter A.II.1.b und c.), welche die **sektorbezogenen** Vorgaben instrumentell unterfüttern. Besonders zu betrachten ist die Frage, inwieweit die deutschen Regelungen den europarechtlichen Vorgaben zur Dekarbonisierung des Gebäudebestands entsprechen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der politisch angekündigten „**Abschaffung**“ **des GEG bzw. seiner Ersetzung durch ein „Gebäudemodernisierungsgesetz“ (GMG)**.³⁹¹

Das Eckpunktepapier der Bundesregierung³⁹² legt dar, dass die sog. **65 %-Regel** (hierzu bereits unter B.I.3.a.bb.) wieder abgeschafft werden soll. Hierdurch bleibt der Einbau von Gas- und Ölheizungen möglich. Allerdings sollen diese ab 2029 nur noch mit einem (bis 2040 in drei Stufen steigenden) Anteil an klimafreundlichen Brennstoffen (bspw. Biomethan oder synthetisch erzeugtes Methan) genutzt werden dürfen (sog. **Biotreppe**). Ab 2029 soll die Quote bei mindestens 10 % liegen; unklar ist hingegen gegenwärtig, wie hoch die Quote 2040 liegen soll. Ebenfalls unklar ist, ob ein weiterer Einbau fossiler Heizungen nach 2045 erlaubt sein soll. Dies würde einen zumindest rechtspolitischen Konflikt mit den Vorgaben des KSG bedeuten, welches Treibhausgasneutralität bis 2045 zum gesetzgeberischen Ziel erhebt (vgl. § 3 Abs. 2 S. 1). Das Eckpunktepapier betont weiterhin, dass die künftige rechtliche Regelung „keine gebäudeindividuellen Sanierungsanforderungen auslösen“ soll, sodass von einer Abschaffung oder weitreichenden Modifizierung der §§ 46–51 GEG auszugehen ist.

Als fraglich erscheint die **Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht**. Die bestehende Regelung erweist sich als stimmige Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben.³⁹³ Mit der 65 %-Vorgabe des § 71 Abs. 1 GEG wird Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 RED umgesetzt, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung Erneuerbarer Energiequellen vorsehen. Ergänzend verlangt Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 RED, dass die Mitgliedstaaten es gestatten müssen, die Verpflichtung zur Erreichung dieser Mindestwerte unter anderem durch eine effiziente Fernwärme- und Fernkälteversorgung zu erfüllen. In diesem Sinne sieht § 71 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 GEG i.V.m. § 71b GEG vor, dass die 65 %-Vorgabe auch durch eine Hausübergabestation zum Anschluss an ein Wärmenetz erfüllt werden kann. Die Vorgabe ist dann nicht individuell-rechnerisch nachzuweisen, sondern gilt pauschal als erfüllt.³⁹⁴

³⁹¹ <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Expose/Energie/gebaeudemodernisierungsgesetz.html> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

³⁹² Fraktionen der CDU/CSU und SPD im Bundestag, Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz vom 24.02.2026, abgerufen unter <https://table.media/assets/eckpunkte-gebaudemodernisierungsgesetz1.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026)

³⁹³ So auch *Radimeczky-Krekel/Fröhlich*, EnWZ 2025, 444 (447 f.).

³⁹⁴ Im Falle des Anschlusses an ein Wärmenetz muss dieses die Vorgaben des WPG erfüllen, also insbesondere einen Mindestanteil an Erneuerbaren Energien nach dem WPG haben; bei Bestandsnetzen wird ein 65 %-Anteil bis 2040 fingiert, um eine Übergangsfrist zur Umgestaltung zu lassen. Der Gebäudeeigentümer hat gegen den Versorger einen Anspruch auf Bestätigung der Erfüllung der WPG-Anforderungen im Zeitpunkt des Wärmenetzanschlusses.

Eine vollständige Abschaffung der 65 %-Regel würde nach dem Vorgesagten den unionsrechtlichen Verpflichtungen entgegenstehen.³⁹⁵ Die Umgestaltung der deutschen Rechtslage zielt hingegen auf die Verpflichtung, fossile Energieträger schrittweise mit klimafreundlichen Brennstoffen zu ergänzen. Fraglich ist hingegen, wie die aktuell diskutierte Absenkung und Umwandlung der Standards zu bewerten ist. Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 RED steht einer Absenkung der Mindeststandards nicht entgegen, soweit sich die Regelung im Einklang mit den Zielsetzungen der Richtlinie bewegt.³⁹⁶ Daran können bei der gegenwärtig (wohl) geplanten Änderung ernsthafte Zweifel entstehen. Die Richtlinie zielt auf die Erhöhung des erneuerbaren Anteils am Bruttoendenergieverbrauchs: Art. 15a Abs. 1 RED sieht für das Jahr 2030 einen Anteil Erneuerbarer Energien von mindestens 49 % am Endenergieverbrauch in Gebäuden in der Union vor. Die vorgeschlagene Neuregelung des GEG lässt die Zielerreichung jedoch äußerst unrealistisch erscheinen: Zum einen ist die Ersetzung von fossilen durch erneuerbare Brennstoffe je nach Ausgestaltung der Heizanlage zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur zu einem geringen Anteil technisch möglich, die weitere Entwicklung ist hier noch ungewiss. Daneben sind Biogas und synthetische Brennstoffe oft teurer und nicht flächendeckend verfügbar: Der Gesetzgeber votiert daher im WPG für einen zurückhaltenden Einsatz von Biomasse (i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 15e i.V.m. § 3 Abs. 3 GEG), da „nachhaltige Biomasse nur begrenzt verfügbar“³⁹⁷ und „mit steigender Nachfrage auch aus anderen Sektoren zu rechnen“³⁹⁸ ist.

Eine mögliche Abschaffung des bisher im Gesetz enthaltenen Verbots, fossile Heizungen nach 2044 einzubauen (vgl. § 72 Abs. 4 GEG), könnte sich ebenfalls als unionsrechtswidrig erweisen. Hier ist zunächst die Zielvorgabe des Art. 13 Abs. 7 EPBD zu beachten, wonach die Mitgliedstaaten die Ersetzung von eigenständigen mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln in bestehenden Gebäuden anstreben sollen.³⁹⁹ Ein Widerspruch besteht auch im Übrigen mit den Zielen der EPBD, was sich mittelbar aus der Vorlage für die nationalen Gebäuderenovierungspläne in Anhang II der EPBD ergibt: Diese sehen für 2040 einen Ausstieg aus fossil betriebenen Heizkesseln vor.⁴⁰⁰ Dem entspricht Art. 3 Abs. 1 EPBD, wonach die nationalen Gebäuderenovierungspläne die Zielsetzung eines bis 2050 in hohem Maße energieeffizienten und dekarbonisierten Gebäudebestands und damit des Umbaus bestehender Gebäude in Nullemissionsgebäude verfolgen.

Die potentiellen Regelungen eines GMG werfen auch **verfassungsrechtlich relevante Fragen** hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit v.a. mit dem **Staatsziel des Art. 20a GG** auf. Damit ist die Vorfrage verbunden, ob die Staatszielbestimmung ein **Verschlechterungsverbot** vorgibt. Zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen i.S.v. Art. 20a GG gehört auch der Klimaschutz.⁴⁰¹ Weitgehende Übereinstimmung herrscht über die Qualität des Art. 20a GG als auf die Verbesserung des Klimaschutzes gerichtetes **Optimierungsgebot**.⁴⁰² Dies entspricht der *ratio legis*

³⁹⁵ So auch *Radimeczky-Krekel/Fröhlich*, EnWZ 2025, 444 (447 f.).

³⁹⁶ Hierzu auch *Radimeczky-Krekel/Fröhlich*, EnWZ 2025, 444 (448).

³⁹⁷ BT-Drs. 20/8654, S. 113.

³⁹⁸ BT-Drs. 20/8654, S. 101.

³⁹⁹ So auch *Radimeczky-Krekel/Fröhlich*, EnWZ 2025, 444 (448).

⁴⁰⁰ *Radimeczky-Krekel/Fröhlich*, EnWZ 2025, 444 (448).

⁴⁰¹ BVerfGE 157, 30 2. Ls., Rn. 197 ff.; *Callies/Kirchhof*, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz, S. 55.

⁴⁰² *Callies*, in DHS, Art. 20a Rn. 127; *Callies/Kirchhof*, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz, S. 59; *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, GG, Art. 20a Rn. 52 f.; *Sommermann*, in: vMünch/Kunig, Band I, Art. 20a Rn. 44; *Murswiek*, in: Sachs, Art. 20a Rn. 53; *Epiney*, in: vMangoldt/Klein/Starck, Art. 20a Rn. 62; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band II, Art. 20a Rn. 44.

ebenso⁴⁰³ wie dem Charakter des Art. 20a GG als Staatszielbestimmung⁴⁰⁴ und steht in Einklang mit dem Prinzip der Verantwortung für die künftigen Generationen.⁴⁰⁵ Überwiegend wird daraus zugleich im Umkehrschluss ein Verschlechterungsverbot gefolgert,⁴⁰⁶ über dessen Inhalt und Reichweite freilich keine Einigkeit herrscht.

Die wohl h.M. entnimmt dem Art. 20a GG ein **faktisches Verschlechterungsverbot**.⁴⁰⁷ Das bedeutet, dass sich die Umweltsituation als Ganzes per saldo nicht verschlechtern darf. Als Referenz kann die Umweltsituation im Jahr 1994, dem Jahr der Aufnahme der Vorschrift in das Grundgesetz, dienen.⁴⁰⁸ Die Umwelt beeinträchtigende Eingriffe bleiben im Einzelfall insoweit möglich, als andernorts ein adäquater Ausgleich stattfindet.⁴⁰⁹ Eine Auslegung als absolutes Verschlechterungsverbot in dem Sinne, dass jede (einzelne) Umweltbeeinträchtigung einen Verstoß gegen Art. 20a GG begründet, wäre fern jeder Realität und verbietet sich, da menschliches Verhalten *per se* mit Beeinträchtigungen der Umwelt verbunden ist.

Demgegenüber wird in Art. 20a GG ein **normatives Verschlechterungsverbot** erkannt.⁴¹⁰ Als Referenzniveau dient das in seiner Gesamtheit betrachtete geltende Umweltrecht. Auch hier kann aber vernünftigerweise nicht jede Absenkung des normativen Schutzniveaus einen Verstoß gegen Art. 20a GG begründen⁴¹¹, da der in der Gesetzgebung angelegte Interessenausgleich stets nur relational zwischen unterschiedlichen Rechtsgütern vorgenommen werden kann.⁴¹² Und so genießt auch Art. 20a GG – in den Worten des BVerfG – „keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen“.⁴¹³ Deshalb sind zumindest solche Absenkungen des normativen Schutzniveaus zulässig, die durch die Wertigkeit entgegenstehender Rechtsgüter indiziert werden und nicht anders abwendbar sind.⁴¹⁴ Maßstab hierfür bildet die – grundsätzlich sehr weite – Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.⁴¹⁵ Sie wird durch das Untermaßverbot begrenzt.⁴¹⁶

⁴⁰³ Vgl. den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 05.11.1993, BT-Drs. 12/6000, S. 65 ff.

⁴⁰⁴ Zum Charakter von Staatszielen s. *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HdBdStR*, § 73 Rn. 6 ff.

⁴⁰⁵ *Callies/Kirchhof*, *Rote Linien des Rechts im Klimaschutz*, S. 59; *Epiney*, in: *vMangoldt/Klein/Starck*, Art. 20a Rn. 62.

⁴⁰⁶ *Callies*, in *DHS*, Art. 20a Rn. 127 m.w.N.; a.A. *Gärditz*, in: *Landmann/Rohmer*, *Umweltrecht*, GG, Art. 20a Rn. 53.

⁴⁰⁷ *Callies*, in *DHS*, Art. 20a Rn. 127; *Callies/Kirchhof*, *Rote Linien des Rechts im Klimaschutz*, S. 60; *Murswiek*, in: *Sachs*, Art. 20a Rn. 44; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 20a Rn. 11; *Epiney*, in: *vMangoldt/Klein/Starck*, Art. 20a Rn. 65; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, Band II, Art. 20a Rn. 44. Aus der Rspr. VG Frankfurt a.M. NVwZ-RR 1997, 92 (95).

⁴⁰⁸ So etwa *Callies*, in *DHS*, Art. 20a Rn. 127 oder *Murswiek*, in: *Sachs*, Art. 20a Rn. 44.

⁴⁰⁹ *Bickenbach*, *KlimR 2025*, 258 (261); *Callies/Kirchhof*, *Rote Linien des Rechts im Klimaschutz*, S. 60; *Murswiek*, in: *Sachs*, Art. 20a Rn. 44; *Epiney*, in: *vMangoldt/Klein/Starck*, Art. 20a Rn. 65.

⁴¹⁰ *Bickenbach*, *KlimR 2025*, 258 (262); *Sommermann*, in: *vMünch/Kunig*, Band I, Art. 20a Rn. 44. So i. E. wohl auch BVerfGE 157, 30 Rn. 198, 213.

⁴¹¹ So aber VG Frankfurt a.M. NVwZ-RR 1997, 92 (95).

⁴¹² *Gärditz*, in: *Landmann/Rohmer*, *Umweltrecht*, GG, Art. 20a Rn. 53.

⁴¹³ BVerfGE 157, 30 Rn. 198.

⁴¹⁴ *Sommermann*, in: *vMünch/Kunig*, Band I, Art. 20a Rn. 44.

⁴¹⁵ *Callies/Kirchhof*, *Rote Linien des Rechts im Klimaschutz*, S. 61; *Sommermann*, in: *vMünch/Kunig*, Band I, Art. 20a Rn. 44; BVerfGE 157, 30 Rn. 211 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, Band II, Art. 20a Rn. 71.

⁴¹⁶ *Callies/Kirchhof*, *Rote Linien des Rechts im Klimaschutz*, S. 61; *Murswiek*, in: *Sachs*, Art. 20a Rn. 40; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, Band II, Art. 20a Rn. 71.

Gemessen an diesen Grundsätzen unterliegt die avisierte Reform des GEG zum GMG dem strengen Rechtfertigungsmaßstab des Art. 20a GG und der ihn konkretisierenden Rechtsprechung des BVerfG. Danach nimmt das relative Gewicht von Art. 20a GG in Abwägungen mit fortschreitendem Klimawandel zu. Schon heute sei eine Überschreitung der zum Klimaschutz eingeführten Temperaturschwelle durch den Gesetzgeber wegen der weitgehenden Unumkehrbarkeit des Klimawandels nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – überhaupt zu rechtfertigen.⁴¹⁷ Eine Verschlechterung der allgemeinen Umweltsituation einerseits oder des umweltrechtlichen Schutzniveaus andererseits begründet *per se* aber noch keinen Verstoß gegen das in Art. 20a GG angelegte Verschlechterungsverbot – unabhängig davon, ob man es nun faktisch oder normativ verstehen möchte.

⁴¹⁷ BVerfGE 157, 30 Rn. 198.

Literaturverzeichnis

Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (Hrsg.), Baugesetzbuch Kommentar, 16. Auflage, München 2025 (zit. als: *Bearbeiter*, in: BKL BauGB).

Battis, Ulrich/Mitschang, Stephan/Reidt, Olaf, Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2013, S. 961–969.

Beckmann, Martin/Durner, Wolfgang/Mann, Thomas/Röckinghausen, Marc (Hrsg.), Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band I, 108. EL, München 2025 (zit. als: *Bearbeiter*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht).

Bickenbach, Christian, Verschlechterungsverbote und Abwägungsgebote im Klimarecht, Klima und Recht (KlimR) 2025, S. 258–266.

Birgisdottir, Harpa/Rasmussen, Freja Nygaard, Development of LCAByg: A National Life Cycle Assessment Tool for Buildings in Denmark, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science (EES) 290 (2019), 012039, S. 1–8.

von Bogdandy, Armin/Cassese, Sabino/Huber, Peter M. (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band IV, Heidelberg 2011 (zit. als: *Bearbeiter*, in: HdbIPE, Band).

Börstinghaus, Ulf/Meyer, Guido (Hrsg.), Das neue GEG – Gebäudeenergiegesetz. Das „Heizungsgesetz“ im Miet-, WEG-, Bau- und Immobilienrecht, München 2024 (zit. als: *Bearbeiter*, in: Börstinghaus/Meyer, GEG).

Breitschopf, Barbara/Billerbeck, Anna/Preuß, Sabine/Horian, Stefanie, Overview of Heating and Cooling. Perceptions, Markets and Regulatory Frameworks for Decarbonisation, Deliverable 2: Assessments of perception and image of H&C (Task 2), Brüssel 2022.

Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) (Hrsg.), Gutachten zum GEG und zur EPBD, Endbericht 12/2024 – Projektnummer 09-2021, Eschborn 2024.

Callies, Christian/Kirchhof, Gregor, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz. Der rechtsverbindliche Rahmen für die deutsche Klimapolitik und das gerichtlich kontrollierbare Untermaß des Klimaschutzes, Gutachten im Auftrag der KlimaUnion gGmbH, Berlin 2025, abrufbar unter https://klimaunion.org/wp-content/uploads/2025/03/Rechtsgutachten_C.-Calliess-G.-Kirchhof-Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

Chibanguza, Kuuya J./Steege, Hans (Hrsg.), Product Compliance, Baden-Baden 2025 (zit. als: *Bearbeiter*, in: Chibanguza/Steege, Product Compliance).

von Coelln, Christian/Mann, Thomas (Hrsg.), Sachs Grundgesetz-Kommentar, 10. Auflage, München 2024 (zit. als: *Bearbeiter*, in: Sachs).

Cornett, Andreas P., Stadt- und Raumentwicklung Dänemark, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover 2018, S. 2255–2262.

Dorn-Pfahler, Sabine, Qualitätssiegel Nachhaltiges Bauen. Neubau und Modernisierung von Wohn- und Nichtwohngebäuden, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen (BMWSB) (Hrsg.), 1. Auflage Berlin 2023.

- Dorn-Pfahler, Sabine/Stritter, Jessica*, Zukunft Bauen – Nachhaltiges Bauen des Bundes. Grundlagen – Methoden — Werkzeuge, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.), Forschung für die Praxis Band 08, 2017.
- Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I: 4. Auflage, Tübingen 2023, Band II: 3. Auflage, Tübingen 2015 (zit. als: *Bearbeiter*, in: Dreier, Band).
- Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert/Herdegen, Matthias/Klein, Hans H.* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 108. EL, München 2025 (zit. als: *Bearbeiter*, in: DHS).
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, Stand: 15.11.2025 (zit. als: *Bearbeiter*, in: BeckOK GG).
- Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael* (Hrsg.), Baugesetzbuch Kommentar, 160. EL. München 2025 (zit. als: *Bearbeiter*, in: EZBK BauGB).
- Fehse, Marthe-Louise/Campanella, Dominik*, Neuer Regelungsrahmen für gebrauchte Bauprodukte durch die neue EU-Bauprodukteverordnung, Klima und Recht (KlimR) 2025, S. 116–119.
- Fellenberg, Frank/Guckelberger, Annette* (Hrsg.), Klimaschutzrecht – KSG-TEHG-BEHG, München 2022 (zit. als: *Bearbeiter*, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht).
- Frenz, Walter/Cosack, Tilman* (Hrsg.), GEG, GEIG – Gebäudeenergiegesetz, Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetz, München 2024 (zit. als: *Bearbeiter*, in: Frenz/Cosack, GEG).
- Galland, Daniel*, Country Profile of Denmark, ARL Country Profiles, abgerufen unter <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/denmark/rev/3066> (zuletzt abgerufen am 11.03.2026).
- Geißler, René*, Der Aufbau der kommunalen Ebenen in Europa, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) LebensWerte Kommune 2/2020, Gütersloh 2020.
- Giesberts, Ludger/Reinhardt, Michael* (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, Stand: 01.10.2025 (zit. als: *Bearbeiter*, in: BeckOK Umweltrecht).
- Guckelberger, Annette*, Das Saarländische Klimaschutzgesetz, Natur und Recht (NuR) 2023, S. 721–731.
- Hamm, Sebastian*, Stand der kommunalen Wärmeplanung und Herausforderungen bei der Umsetzung geplanter Maßnahmen, Zeitschrift für Energie und Wettbewerbsrecht in der kommunalen Wirtschaft (EWeRK) 2025, S. 3–8.
- Heinicke, Thomas*, Mehr Klimaschutz im Gebäudesektor – die neuen Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes, die Wärmeplanung und die Umsetzung der Gebäude Richtlinie, Klima und Recht (KlimR) 2025, S. 111–116.
- Heinicke, Thomas*, Heiß diskutiert und dann kalt abserviert? Drei Thesen zur Zukunft des „Heizungsgesetzes“, Klima und Recht (KlimR) 2024, S. 162–171
- Heusch, Andreas/Ullrich, Norbert/Posser, Herbert* (Hrsg.), Verfassungsrecht in der Praxis, München 2024 (zit. als: *Bearbeiter*, in: HdBVerfR).

Hofmann, Ekkehard/Heß, Franziska (Hrsg.), BeckOK Klimarecht, Stand: 1.11.2025 (zit. als: *Bearbeiter*, in: BeckOK Klimarecht).

Hommelhoff, Peter/Allgaier, Sina/Jelonek, Mariusz, Ausstrahlung der CSRD-Berichtsvorgaben auf die Unternehmensorganisation zur Verantwortung der europäischen Gesetzgebungsinstitutionen, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (NZG)* 2023, S. 911–917.

Hoppenberg, Michael/de Witt, Siegfried/Hoffmann, Klaus/Durinke, Peter (Hrsg.), *Handbuch des öffentlichen Baurechts*, 63. EL. München 2024 (zit. als: *Bearbeiter*, in: Hoppenberg/de Witt, BauR).

Isensee, Josef, Staatsaufgaben, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band IV, Heidelberg 2006, S. 117–260 (zit. als: *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HdBdStR).

Jarass, Hans D., *Bundesimmissionsschutzgesetz*, 15. Auflage, München 2024.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, *Grundgesetz-Kommentar*, 18. Auflage, München 2024 (zit. als: *Bearbeiter*, in: *Jarass/Pieroth*, GG).

Jarass, Hans D./Kment, Martin, *Baugesetzbuch*, 3. Auflage, München 2022 (zit. als: *Bearbeiter*, in: *Jarass/Kment*, BauGB).

Johansen, Katinka, A Brief History of District Heating and Combined Heat and Power in Denmark: Promoting Energy Efficiency, Fuel Diversification, and Energy Flexibility, *Energies* 2022, 9281, S. 1–21.

Johansen, Johannes/Lauersen, Liv H./Taksøe, Christian/Thomsen, Jacob G., *Construction Law 2025*, abgerufen unter https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/comparison/960/16292/25544-25545-25546-25547-25548-25549-25550-25551-25552-25553?utm_source=chatgpt.com (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

Jørgensen, Michella B./Kristoffersen, Anna E./Kamari, Aliakbar, Evaluating the Environmental Impact of Building Renovation Depth: A Danish Perspective, *Sustainability* 17 (2025), 11107, S. 1–41.

Kelemen, Katalin/Valguarnera, Filippo, Legal Pragmatism: A Comparison with the Nordic Legal Method, *Italian Law Journal (ILJ)* 2025, S. 239–264.

Klein, Marvin, Herausforderungen aus der Novelle der EU-Gebäuderichtlinie, *Kommunaljurist (KommJur)* 2025, S. 401–413.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet (Danish Ministry of Climate, Energy and Construction), *Vejen til et styrket byggeri i Danmark – Regeringens byggepolitiske strategi*, Kopenhagen 2014.

Knauff, Matthias (Hrsg.), *GEG, GEIG – Gebäudeenergiegesetz, Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetz*, 2. Auflage, Baden-Baden 2024 (zit. als: *Bearbeiter*, in: *Knauff*, GEG).

Knepper, Steffen/Hoyer, Michelle, Die Anforderungen an den Einbau von Heizungsanlagen in Bestandsgebäude ab dem Jahr 2024, *Contracting und Recht (CuR)* 2023, S.148–156.

Kröniger, Holger/Jeromin, Curt M. (Hrsg.), *BauGB, BauNVO. Handkommentar*, 5. Auflage, Baden-Baden 2024 (zit. als: *Bearbeiter*, in: *Kröniger/Jeromin*, BauGB).

Lehnsack, Markus, Die neue EU-Gebäuderichtlinie: Ein Überblick, *Klimarecht (KlimR)* 2024, S. 102–107.

von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian/Huber, Peter M./Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 7. Auflage, München 2018 (zit. als: *Bearbeiter*, in: vMangoldt/Klein/Starck, Band).

Mitschang, Stephan, Klimaschutz und Klimaanpassung im Besonderen Städtebaurecht, Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2020, S. 613–628.

Müller, Jan Peter/Koßmann, Linda, Gebäudeenergieeffizienz bei Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (NZBau) 2025, S. 3–6.

von Münch, Ingo/Kunig, Philip/Kämmerer, Jörn A./Kotzur, Markus (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage, München 2021 (zit. als: *Bearbeiter*, in: vMünch/Kunig, Band).

Ørberg, Mark, The Promulgation Theory on Statutory Interpretation and the Rule of Law in Denmark, Scandinavian Studies in Law 69 (2023), S. 96–119.

Pöter, Franz/Gemmer, Christian, Eine allgemeine Ausstattungspflicht von Gebäuden mit Photovoltaikanlagen in Baden-Württemberg?, InfrastrukturRecht (IR) 2019, S. 98–101.

Radimeczky-Krekel, Laura/Fröhlich, Jakob, Abschaffung des „Heizungsgesetzes“ – Welche Spielräume hat der deutsche Gesetzgeber vor dem Hintergrund des Unionsrechts?, Zeitschrift für das Recht der gesamten Energiewirtschaft (EnWZ) 2025, S. 444–449.

Röck, Martin/Mendes Saade, Marcella Ruschi/Balouktsi, Maria/Nygaard Rasmussen, Freja/Birgisdottir, Harpa/Frischknecht, Rolf/Habert, Guillaume/Lützkendorf, Thomas/Passer, Alexander, Embodied GHG emissions of buildings – The hidden challenge for effective climate change mitigation, Applied Energy 258 (2020), Article 114107, S. 1–12.

Rohatschek, Roman/Schönhart, Claudia/Sigl, Ulf, Nachhaltigkeitsberichterstattung – Roadmap durch die Regularien für Nicht-Finanzunternehmen, Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung (IRZ) 2022, S. 183–190.

Rüdiger, Mogens, From import dependence to self-sufficiency in Denmark, 1945–2000, Energy Policy 125 (2019), S. 82–89.

Rüdiger, Mogens, The 1973 oil crisis and the designing of a Danish energy policy, Historical Social Research (HSR) 39 (2014), S. 94–112.

Säcker, Franz Jürgen/Appel, Markus/Koch, Oliver/Ludwigs, Markus (GesamHrsg.), BeckOGK Energierecht,

- Appel, Markus/Baumgart, Max/Bruhn, Heiner/Busche, Jan/Germelmann, Claas/Koch, Oliver/König, Carsten/Ludwigs, Markus/Mohr, Jochen/Müller, Thorsten/Säcker, Franz Jürgen/Wende, Susanne/Wolf, Maik/Uibeleisen, Maximilian/Zwanziger, Xenia (Hrsg.), BeckOGK EnergieRGrdl, Stand: 15.11.2024 (zit. als: *Bearbeiter*, in: BeckOGK EnergieRGrdl.).
- Ludwigs, Markus/Müller, Thorsten (Hrsg.), BeckOGK GEG, Stand: 15.10.2025 (zit. als: *Bearbeiter*, in: BeckOGK GEG).

Säcker, Franz Jürgen/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, 5. Auflage 2022 (zit. als: *Bearbeiter*, in: BerlKommEnergieR).

Scharlau, Jan/v. Swieykowski-Trzaska, Lilly/Keimeyer, Friedhelm/Klinski, Stefan/Sina, Stephan, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2020, S. 1–8.

Scheidler, Alfred, Abweichungen vom Bebauungsplan wegen Energieeinsparung – Eine Betrachtung des § 248 BauGB, Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2020, S. 727–730.

Schlacke, Sabine/Wagner, Jörg (Hrsg.), Klimarecht, München 2026 (zit. als: *Bearbeiter*, in: Schlacke/Wagner, Klimarecht), im Erscheinen.

Schlemminger, Horst, Nachhaltigkeitszertifikate in Immobilienverträgen – Neue Vertragstypen und Aufgaben rund um das „Green Building“, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2014, S. 3185–3191.

Social- og Boligstyrelsen (Danish Authority of Social Services and Housing), Bygningsreglementets vejledning om bygningers klimapåvirkning, abgerufen unter <https://www.bygningsreglementet.dk/tekniske-bestemmelser/11/brv/bygningers-klimapaavirkning-1-juli-2025/> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

Social- og Boligstyrelsen (Danish Authority of Social Services and Housing), Bygningsreglementets vejledning om energiforbrug, abgerufen unter <https://www.bygningsreglementet.dk/tekniske-bestemmelser/11/brv/energiforbrug-2/> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

Spannowsky, Willy/Manssen, Gerrit (Hrsg.), BeckOK BayBO, Stand: 1.10.2025 (zit. als: *Bearbeiter*, in: BeckOK BayBO).

Spannowsky, Willy/Saurenhaus, Jens (Hrsg.), BeckOK BauO NRW, Stand: 1.1.2026 (zit. als: *Bearbeiter*, in: BeckOK BauO NRW).

Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael (Hrsg.), BeckOK BauGB, Stand: 25.10.2025 (zit. als: *Bearbeiter*, in: BeckOK BauGB).

Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael (Hrsg.), BeckOK LBO BW, Stand: 1.10.2025 (zit. als: *Bearbeiter*, in: BeckOK LBO BW).

Shtereva, Desislava/Hanke, Christopher, Übergang vom nationalen Emissionshandel zum EU-ETS 2 – Wissenswertes für Energielieferanten (Teil 1), Zeitschrift für das Recht der gesamten Energiewirtschaft (EnWZ) 2025, S. 352–356.

Tejkl, Jasmin/Sauter, Annika, Das neue Wärmeplanungsgesetz – der langersehnte Katalysator für die Wärmewende?, Zeitschrift für das Recht der gesamten Energiewirtschaft (EnWZ) 2023, S. 403–410.

Theobald, Christian/Kühling, Jürgen (Hrsg.), Energierecht – Kommentar, Band 1, 132. EL München 2025.

Tozan, Buket/Olsen, Christoffer Ole/Sørensen, Christian Grau/Kragh, Jesper/Rose, Jørgen/Aggerholm, Søren/Birgisdottir, Harpa, Klimapåvirkning fra nybyggeri. Analytisk grundlag til fastlæggelse af ny LCA baseret grænseværdi for bygningers klimapåvirkning fra 2025, BUILD Report 2023:21, Aalborg 2023.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (Danish Transport, Construction and Housing Authority), Ofte rentable konstruktioner – Vejledning til bygningsreglementet, abgerufen unter https://www.bygningsreglementet.dk/media/fmzjuerw/vejledning-ofte-rentable-konstruktioner_br18_januar20-a.pdf (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

Umweltbundesamt (Hrsg.), Teilbericht – Finanzierung von energetischen Gebäudesanierungen. Eine kritische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Sustainable Finance-Regelung der Europäischen Union, Dessau-Roßlau 2024.

Winkler, Daniela, Kommunale Wärmeplanung, in: Böhm, Monika/Ludwigs, Markus/Müller, Thorsten (Hrsg.), Die Rolle der Kommunen im klimapolitischen Regelungsverbund, Baden-Baden 2026, S. 87–120.

World Green Building Council, How life cycle GWP measures are being implemented by governments. Measures taken in Denmark, France, Sweden and London, abgerufen unter <https://worldgbc.org/wp-content/uploads/2024/10/WorldGBC-case-studies-report-GWP.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.05.2026).

