

Stiftung

Umweltenergierecht

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Energie

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz – EEWärmeG) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - BT-Drs. 18/6885 -

zum Erfahrungsbericht zum Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG-Erfahrungsbericht) - BT-Drs. 17/11957 -

zum Zweiten Erfahrungsbericht zum Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (2. EEWärmeG-Erfahrungsbericht) - BT-Drs. 18/6783 -

Rechtswissenschaftliche Aspekte zur Weiterentwicklung des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG)

Thorsten Müller

Stiftung Umweltenergierecht
Ludwigstraße 22
97070 Würzburg
Telefon +49 931 79 40 77-0
Telefax +49 931 79 40 77-29
E-Mail mueller@stiftung-umweltenergierecht.de
Internet www.stiftung-umweltenergierecht.de

Würzburg, 16. Februar 2016

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkungen: EEWärmeG im Instrumentenmix der Transformation der Wärmeversorgung	1
II. Europarechtliche Verpflichtung zur Nutzung eines Mindestmaßes erneuerbarer Energien im Gebäudebestand	2
III. Keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Hindernisse für die Einführung einer Nutzungspflicht im Gebäudebestand.....	3
IV. Neujustierung des Verhältnisses von Förderrecht und Ordnungsrecht bei ausgeweiteten Nutzungspflichten	5
V. Zu Rolle und Leistungsfähigkeit des Ordnungsrechts.....	6
VI. Vorhersehbarkeit des Regelwerks für die Normadressaten	7

Stiftung Umweltenergierecht – Die Zukunftswerkstatt für den Rechtsrahmen der Energiewende

Die Stiftung Umweltenergierecht ist eine gemeinnützige außeruniversitäre Forschungseinrichtung, die sich mit dem Rechtsrahmen der Energiewende beschäftigt. Neues Recht ist bei der Energiewende die zentrale Voraussetzung dafür, dass technische Innovationen umgesetzt werden, der Ausbau der erneuerbaren Energien weiter voranschreitet und die erforderlichen Systemveränderungen erfolgen.

Die Stiftung Umweltenergierecht wurde daher am 1. März 2011 in Würzburg als unabhängige rechtswissenschaftliche Denkfabrik der Energiewende gegründet. Rund 20 Rechtswissenschaftler gehen der Frage nach, wie sich der Rechtsrahmen verändern muss, um die energie- und klimapolitischen Ziele erreichen zu können. Die Forschungseinrichtung finanziert sich über Spenden, Zustiftungen und Fördermittel.

Vorstand: Thorsten Müller und Fabian Pause, LL.M. Eur.

Stiftungsrat: Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz, Prof. Dr. Franz Reimer und Prof. Dr. Monika Böhm

Spendenkonto: Sparkasse Mainfranken Würzburg

IBAN DE1679050000046743183, BIC BYLADEM1SWU790

I. Vorbemerkungen: EEWärmeG im Instrumentenmix der Transformation der Wärmeversorgung

Die Bundesregierung verfolgt im Bereich der Wärmeversorgung in Gebäuden das Ziel, bis 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen. Angesichts des Umstandes, dass auf den Gebäudesektor rund 40 Prozent des deutschen Endenergieverbrauchs und etwa ein Drittel der CO₂-Emissionen entfallen, kommt diesem Ziel für die Erreichung der Klimaschutzziele eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand erfordert weitreichende Maßnahmen, die sich zwei Steuerungsansätzen zuordnen lassen: Zum einen braucht es einer erheblichen Senkung des Endenergieverbrauchs, zum anderen ist die Substitution der Energieträger erforderlich, da der verbleibende Energiebedarf nahezu ausschließlich aus erneuerbaren Energien gedeckt werden muss. Dabei wird in erheblichem Umfang auch Strom aus erneuerbaren Energien zur Wärmeversorgung zum Einsatz kommen müssen.

Zur Zielerreichung besteht ein vielschichtiges Maßnahmenpaket, das neben dem EEWärmeG insbesondere die Energieeinsparverordnung (EnEV), aber auch eine Reihe weiterer flankierender Maßnahmen wie Energiesteuern, Förderprogramme, Informationsbereitstellung, Bauplanungsrecht und weitere Ansätze umfasst. Dabei kommt das Ordnungsrecht als direkte Verhaltenssteuerung ebenso zum Einsatz wie indirekt wirkende Instrumente.

Die Steuerungsansätze des heutigen Rechtsrahmens sind derzeit aber noch nicht darauf ausgerichtet, das Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes auch zu erreichen. Am Teilziel im EEWärmeG wird dies deutlich: Es stammt aus einer Zeit, bevor die Bundesregierung sich das Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes gesetzt hat, so dass die beiden Ziele nicht zueinanderpassen. Es soll mit dem EEWärmeG lediglich ein Anteil von 14 Prozent erneuerbarer Energien erreicht werden, ohne dass ein Entwicklungspfad für die Reduzierung des dann noch verbleibenden „Restanteils“ fossiler Energieträger von 86 Prozent vorgezeichnet würde. Denn auch der zeitliche Horizont bleibt auf das Jahr 2020 beschränkt. Dieser Umstand trägt umso schwerer, als sich hinter den 2050-Zielen letztlich noch zu emittierende CO₂-Mengen verbergen. Ein verzögerter Einstieg in eine konsequente Senkung der CO₂-Emissionen führt daher zwangsläufig zu einer erheblich ambitionierteren Reduktionsnotwendigkeit in späteren Jahren.

Daher besteht ein umfassendes Erfordernis zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens, um das selbstgesetzte Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes erreichen zu können. Aus verschiedenen Gründen wird seit Verabschiedung des EEWärmeG die Frage

nach der Fortentwicklung des Instrumentariums gestellt. Dabei sind europarechtliche Aspekte (dazu II.) ebenso wie verfassungsrechtliche Gesichtspunkte (dazu III.) zu berücksichtigen. Ferner stellt sich die Frage nach einem stärkeren Nebeneinander von Nutzungspflicht und Förderrecht (dazu IV.). Daneben sollen einige grundsätzliche Überlegungen zum Ordnungsrecht (dazu V.) und dem Wert der Planbarkeit und Vorhersehbarkeit (dazu VI.) Anregungen für die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens geben.

II. Europarechtliche Verpflichtung zur Nutzung eines Mindestmaßes erneuerbarer Energien im Gebäudebestand

Europarechtlich drängt sich anders als im Strombereich weniger die Frage nach der Vereinbarkeit des mitgliedstaatlichen Förderinstrumentariums mit den Vorgaben der Warenverkehrsfreiheit (regelmäßig mangels grenzüberschreitenden Sachverhalten unproblematisch) und des Beihilferechts (in Rn. 131 der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 geregelt) auf. Dafür ist fraglich, welches Programm die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG (EE-RL) den Mitgliedstaaten vorgibt, insbesondere ob eine Nutzungspflicht für Wärme aus erneuerbaren Energien auch im Gebäudebestand einzuführen ist.

Die Frage nach der Handlungspflicht Deutschlands beantwortet Artikel 13 Abs. 4 EE-RL positiv.

Artikel 13 – Verwaltungsverfahren, Rechtsvorschriften und Regelwerke

(...)

(4) (...)

Bis spätestens zum 31. Dezember 2014 schreiben die Mitgliedstaaten in ihren Bauvorschriften und Regelwerken oder auf andere Weise mit vergleichbarem Ergebnis, sofern angemessen, vor, dass in neuen Gebäuden und in bestehenden Gebäuden, an denen größere Renovierungsarbeiten vorgenommen werden, ein Mindestmaß an Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt wird. Die Mitgliedstaaten gestatten, dass diese Mindestanforderungen unter anderem durch Fernwärme und Fernkälte erfüllt werden, die zu einem bedeutenden Anteil aus erneuerbaren Quellen erzeugt werden.

(Hervorhebungen nicht im Original)

Die Nutzungspflicht in der EE-Richtlinie gilt gleichermaßen für den Neubaubereich und bestehende Gebäude, an denen größere Renovierungsarbeiten vorgenommen werden. Die

Ausklammerung des Gebäudebestandes wäre seit 2015 Abweichung nur dann europarechtlich zulässig, wenn Deutschland sich hinsichtlich der Nutzung Erneuerbarer Energien zur Wärmegewinnung im Gebäudebestand auf die in Art. 13 Abs. 4 UAbs. 3 EE-Richtlinie enthaltene Ausnahme der Unangemessenheit stützen könnte.

Für die Ausnahmen gilt nach der EE-Richtlinie ein einheitlicher Maßstab für alle Anwendungsfälle der Nutzungspflicht im Neubau und Gebäudebestand, den der deutsche Gesetzgeber im Rahmen der Richtlinienumsetzung konkretisieren muss. Eine Ausklammerung des gesamten Gebäudebestandes wäre damit nur dann möglich, wenn in jedem dieser Anwendungsfälle die individuelle Angemessenheit nicht gegeben wäre. Trotz der wirtschaftlichen Unterschiede einer Nutzungspflicht im Neubau und im Bestand erscheint ein solches Ergebnis unwahrscheinlich. Dies gilt insbesondere, weil die europarechtliche Verpflichtung sich lediglich dann aktualisiert, wenn aus anderen Gründen ohnehin größere Renovierungsarbeiten am Gebäude erledigt werden müssen.

Es erscheint nahezu ausgeschlossen, dass eine Nutzungspflicht für alle bestehenden Gebäude in Deutschland als unangemessen eingestuft werden könnte, während im Neubaubereich – abgesehen von wenigen Ausnahmen nach §§ 4, 9 EEWärmeG – regelmäßig eine solche Verpflichtung zumutbar sein soll. Das in Art. 13 Abs. 4 UAbs. 3 Satz 1 EE-Richtlinie angelegte Regel-Ausnahme-Verhältnis wird im derzeit geltenden EEWärmeG ins Gegenteil verkehrt, ohne dass dies begründet erscheint. Eine solche Nutzungspflicht muss gesetzlich umgesetzt werden, eine bloße faktisch vergleichbare Wirkung aufgrund der EnEV würde dem europarechtlichen Umsetzungserfordernis nicht gerecht werden. Daher muss die Nutzungspflicht auch auf den Gebäudebestand ausgedehnt werden oder nachvollziehbar begründet werden, warum dies in jedem Anwendungsfall unangemessen sein sollte. Die Pflicht zur Umsetzung trifft Deutschland als Gesamtstaat. Es bleibt der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder überlassen, wer diese Verpflichtung umsetzen muss, gegenüber der EU ist der Gesamtstaat verantwortlich und würde bei einem Vertragsverletzungsverfahren herangezogen werden. Es ist aber zu beobachten, dass die EU-Kommission bisher gegen keinen Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren wegen fehlender Umsetzung dieser Vorgabe eingeleitet hat.

III. Keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Hindernisse für die Einführung einer Nutzungspflicht im Gebäudebestand

Der Gesetzgeber muss auch im Rahmen der Weiterentwicklung des Rechtsrahmens selbstverständlich den grundrechtlich geschützten Bereich der Normadressaten wahren. Hier ist insbesondere das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 GG zu beachten.

Art. 14 GG

(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfall der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

Mit Art. 14 Abs. 1 GG sind aber auch umfassende und tiefgreifende Maßnahmen zum Schutz des Klimas grundsätzlich vereinbart. Die Gebäudeeigentümer und -nutzer sind ursächlich für die gebäudebedingten Treibhausgasemissionen, nur sie können diese Emissionsquelle beeinflussen. Sanierungsverpflichtungen im Gebäudebereich können auch nicht unter Verweis auf Klimaschutzpotenziale in anderen Bereichen in Frage gestellt werden. Denn der Klimaschutz erfordert – nicht erst seit der Pariser Einigung –, alle Treibhausgasemissionsquellen zu adressieren. Damit ist es unerheblich, ob außerhalb des Gebäudebereichs volkswirtschaftlich günstigere Einsparmöglichkeiten möglich sind. Aus diesen Gründen ist die Inanspruchnahme der Gebäudeeigentümer sachgerecht.

Dabei ist der Gesetzgeber nicht gehalten, lediglich durch Anreize zu wirken, sondern er kann vielmehr auch trotz der in Art. 14 Abs. 1 GG enthaltenen negativen Baufreiheit Verpflichtungen zur Durchführung von baulichen Klimaschutzmaßnahmen für die Eigentümer normieren. Solche Verpflichtungen sind als Schrankenbestimmungen zu qualifizieren, die verhältnismäßig sein müssen, wozu insbesondere ein gerechter Interessenausgleich zwischen den Einzelnen und der Allgemeinheit erreicht werden muss. Angesichts der Bedeutung des in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG enthaltenen Klimaschutzes und der klaren Verantwortlichkeit für die CO₂-Emissionen, ist es sogar verfassungsrechtlich nicht erforderlich, ein in § 1 Abs. 1 EEWärmeG angedeutetes oder in § 5 EnEG normiertes Wirtschaftlichkeitsgebot vorzusehen. Vielmehr kann der Gesetzgeber auch weitergehende Verpflichtungen auferlegen, die sich nicht aus sich heraus amortisieren. Denn Ziel der Maßnahme ist der Klimaschutz, der Bewertungsmaßstab kann sich daher nicht allein aus den heutigen, den Klimaschutz nicht ausreichend abbildenden Marktbedingungen ergeben. Die äußere Grenze der Inanspruchnahme dürfte damit das Niveau einschließlich einer vollständigen Internalisierung aller externen Kosten der fossilen Wärmeversorgung sein.

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ist es aber geboten, dass der Gesetzgeber Vorkehrungen trifft, um unbillige Härten zu vermeiden. Dies ist angesichts der ansonsten möglicher-

weise nicht erreichbaren Klimaschutzziele tendenziell weniger in Ausnahmen zu suchen, auch Übergangsfristen sind angesichts nur begrenzter CO₂-Budgets problematisch. Dagegen scheint eine Kombination aus Verpflichtungen für die Eigentümer und einer finanziellen Förderung bei besonders kostenintensiven Maßnahmen oder bei bestimmten Normadressaten grundsätzlich gut geeignet, die Verhältnismäßigkeit auch bei solchen Maßnahmen zu wahren, die die Privatnützigkeit des Eigentums ansonsten (zu) weit hinter den Klimaschutz zurücktreten lassen würden.

IV. Neujustierung des Verhältnisses von Förderrecht und Ordnungsrecht bei ausgeweiteten Nutzungspflichten

Das EEWärmeG wurde häufig als „Fordern und Fördern“ gekennzeichnet. Bei näherer Betrachtung ist es allerdings eher durch ein Fordern oder Fördern geprägt. Während die Nutzungspflicht sich auf den Neubau beschränkt, zielt die finanzielle Förderung nach §§ 13 f. EEWärmeG in erster Linie auf den Bereich, der nicht einer bundes- oder landesrechtlichen Nutzungspflicht unterliegt. Nach § 15 Abs. 1 EEWärmeG ist eine Förderung grundsätzlich ausgeschlossen, soweit eine Nutzungspflicht besteht. Doch auch schon im heutigen Recht ist der Grundsatz aufgeweicht. Bei Übererfüllung der Nutzungspflicht sowie bestimmten weiteren Konstellationen ist eine Förderung auch bei Erfüllung der Nutzungspflicht möglich, § 15 Abs. 2, 3 EEWärmeG.

Dass eine Förderung für solche Maßnahmen grundsätzlich ausgeschlossen ist, die zur Erfüllung einer Nutzungspflicht vorgenommen werden, ist rechtlich nicht zwingend. Die Grundkonzeption der Regelungen im EEWärmeG ist dem in § 23 BHO geregelten haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz nachempfunden. Danach wird die Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung (hier der Nutzungspflicht) grundsätzlich nicht finanziell gefördert; ein Bürger soll nicht finanziell angereizt bzw. belohnt werden, weil er ein Gesetz einhält. Aber auch die BHO lässt bereits eine Wertung zu, in welchem Umfang ein Bundesinteresse besteht, welches ansonsten nicht oder nicht im notwendigen Umfang erreicht werden kann.

Dieser Grundsatz ist allerdings nur einfachgesetzlicher Natur und verfassungsrechtlich nicht zwingend. Vielmehr steht es dem Bundesgesetzgeber frei, auch prinzipiell, grundsätzlich oder jedenfalls in erheblich weiterem Umfang als bisher eine Kombination von Nutzungspflicht und finanzieller Förderung vorzusehen. Der Bundesgesetzgeber könnte daher bei Einführung einer Nutzungspflicht für den Gebäudebestand das EEWärmeG generell nach dem Prinzip Fordern und Fördern ausgestalten und die Kombination von Verpflichtung und Förderung vorsehen. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist es sogar denkbar und mit zunehmendem Umfang und Tiefe der Nutzungspflichten wahrscheinlich, dass zur Wahrung des

verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Teilbereichen eine zusätzliche Förderung für die zur Umsetzung verpflichteten Gebäudeeigentümer erforderlich sein kann.

V. Zu Rolle und Leistungsfähigkeit des Ordnungsrechts

Die Diskussion um die Leistungsfähigkeit des Ordnungsrechts beschäftigt die Rechtswissenschaften seit über vierzig Jahren. Gerade Defizite im behördlichen Vollzug erschweren die Umsetzung des gesetzlichen Steuerungsprogramms. Weil die Interessenslage der Verpflichteten nicht selten dem staatlichen Steuerungsanliegen widerspricht, sind sie geneigt, sich dem Steuerungsprogramm zu entziehen. Auch sieht sich das Ordnungsrecht dem polizeirechtlich geprägten Vorurteil der Illiberalität ausgesetzt. Trotz aller Diskussion um Leistungsfähigkeit und Charakter des Ordnungsrechts darf nicht verkannt werden, dass der Regelungstypus von Geboten und Verboten prägend für die Rechtsordnung ist und alle Lebenssachverhalte durchzieht, sehr weite Verbreitung findet und in weiten Bereichen auch jenseits des Polizeirechts unverzichtbar ist. Nicht nur Steuern, sondern sogar Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung basieren stets auch einer breiten ordnungsrechtlichen Basis. So wirken informatorische Instrumente etwa nur durch die Verpflichtung bestimmter Gruppen zur Bereitstellung von Informationen, selbst der Emissionshandel als Paradebeispiel für ökonomische Steuerung enthält überwiegend ordnungsrechtliche Vorgaben. Das Ordnungsrecht steckt damit stets – auch im klassischen Fall des ordnungsrechtlichen Verbotes – den Rahmen für die Marktmechanismen, die den Rahmen für die Marktakteure ausfüllen. (Ordnungs-)Recht und Markt bilden damit stets komplementär ein Gesamtgefüge.

Ebenso wie das Ordnungsrecht haben auch alle anderen indirekten Steuerungsansätze Schwachpunkte. Auch hier sind Wirkungsverluste gegenüber dem intendierten Steuerungsprogramm insbesondere aufgrund des offeneren Programms immanent, so dass nicht per se indirekte Steuerungsansätze den direkten Steuerungsansätzen überlegen sind. Im Falle von Förderprogrammen kommt ein nicht unerhebliches Umverteilungsvolumen hinzu, das im Falle der Wärmenutzung letztlich die Verursacher der CO₂-Emissionen auf Kosten der Allgemeinheit graduell von ihrer Verantwortung entbindet. Das Verursacherprinzip wird insoweit suspendiert.

Komplexe und vielschichtige Lebenssachverhalte wie die Transformation der Wärmeversorgung im Gebäudebereich können nur im Zusammenspiel unterschiedlicher Steuerungsansätzen sachgerecht adressiert werden. Dabei können ordnungsrechtliche Komponenten verschiedene Funktionen einnehmen. Im Bereich der energetischen Modernisierung kommt ihnen dabei jedenfalls eine Aktivierungsfunktion zu. Unabhängig von äußeren Faktoren wie der Ölpreisentwicklung kann so durch eine planmäßige und stufenweise Erfassung des ge-

samten Gebäudebestandes die Erreichung des 2050-Ziels – Schaffung eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestands – gewährleistet werden. In Kombination mit einer finanziellen Förderung können dabei auch die beschriebenen Vollzugsdefizite weitgehend begrenzt werden, so dass eine hohe Effektivität erreicht werden kann.

Ordnungsrechtliche Vorgaben müssen auch nicht zwingend direkt beim Gebäudeeigentümer ansetzen. Anwachsende Quoten für zu installierende Heizungssysteme auf Basis erneuerbarer Energien würden das Handwerk adressieren, ein für die Zukunft angekündigtes Verbot von mit fossilen Brennstoffen befeuerter Einzelfeuerungsanlagen würde sich in erster Linie an die Hersteller richten. Mit der richtigen Justierung des Ordnungsrechts kann dieses eine große Innovationswirkung entfalten, wie sich am Beispiel des Verbots herkömmlicher Glühlampen zeigen lässt. Nur durch die so erreichte Marktberreinigung konnten LED-Lampen sich trotz eines deutlich höheren Anschaffungspreises durchsetzen und infolge der erheblich gestiegenen Nachfrage technisch deutlich weiterentwickeln. Ohne den ordnungsrechtlichen Eingriff wäre eine solche Entwicklung selbst bei sehr gut ausgestatteten Förderprogrammen nicht zu erreichen gewesen.

VI. Vorhersehbarkeit des Regelwerks für die Normadressaten

Der Prozess der Energiewende und die dazu erforderliche Transformation der Wärmeversorgung sind langfristig ausgerichtet. Eine effiziente und effektive Zielerreichung ist nur möglich, wenn alle Beteiligten – von den Herstellern von Heizsystemen, über das Handwerk bis hin zu den Gebäudeeigentümern – sich frühzeitig und planbar auf die erforderlichen Veränderungen einstellen können. Daher ist es angezeigt, das abstrakte Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes quantitativ mit Leben zu füllen und in ein Gesamtzielszenario für eine Dekarbonisierung einzufassen. Um die dazu verbleibenden CO₂-Emissionsbudgets zu verwalten, sind konkrete Zwischenziele zu definieren.

Am Beispiel Dänemarks lassen sich die Wirkungen langfristiger Planungen gut beobachten. Aufgrund einer als Reaktion auf die Ölpreiskrisen etablierten langfristig ausgelegten Politik konnten entsprechende Veränderungen erreicht werden. Dazu kamen Preisinstrumente, wie eine entsprechende Besteuerung von Öl und Gas, ebenso zum Einsatz wie ein Set an ordnungsrechtlichen Vorgaben, bis hin zum Verbot fossilgefeuerter Einzelfeuerungsanlagen. Maßnahmen, die auf eine Internalisierung der externen Kosten abzielen, haben eine besonders effektive und gleichzeitig marktschonende Wirkung.

Angesichts der nur in langen zeitlichen Abständen erfolgenden Modernisierungsschritte im Gebäudebestand stellen sich erhebliche Anforderungen an die Regulierung der Transformation in diesem Bereich. Die in den nächsten Jahren errichteten oder grundlegend sanierten

Gebäude müssen entweder schon gleich den energetischen Anforderungen des Jahres 2050 entsprechen bzw. durch eine bloße Umstellung des Brennstoffs auf erneuerbare Quellen „nachrüstbar“ sein oder vor 2050 erneut technisch und/oder baulich modernisiert werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es für alle Gebäude, die energetisch nicht auf das Zielniveau 2050 gebracht werden, sinnvoll, einen individuellen Sanierungsfahrplan vorzuschreiben, der die weiteren erforderlichen Schritte und die Zeiträume zu deren Umsetzung benennt. So würde für die jeweiligen Eigentümer eine Planbarkeit erreicht und ineffiziente Zwischenlösungen vermieden.

Besondere Herausforderungen ergeben sich auch für gebäudeübergreifende Lösungen. Einer Wärmeversorgung mittels Nah- und Fernwärmenetzen kommt gerade in verdichteten urbanen Räumen und im Hinblick auf die Sektorenkopplung eine besondere Bedeutung zu. Solche Lösungen sind jedoch von einer Vielzahl von Entscheidungen unabhängiger Akteure abhängig, so dass es eines koordinierenden Elements bedarf. Kommunalen Wärmeplänen kommt dabei eine ebenso große Bedeutung wie gezielten Anreizen zum Aufbau einer Wärmeinfrastruktur zu.

Diese nicht abschließenden Beispiele sollen verdeutlichen, dass die heterogenen Ausprägungen heutiger wie zukünftiger Wärmeversorgung eine anspruchsvolle Herausforderung für die Steuerung der Transformation sind und einen vorhersehbaren Rechtsrahmen erfordern.