



Sachstand

Klimaschutz und energetische Gebäudesanierung Zur CO₂-Bepreisung im Kontext denkmalgeschützter Immobilien

Klimaschutz und energetische GebäudesanierungZur CO₂-Bepreisung im Kontext denkmalgeschützter Immobilien

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 060/21
Abschluss der Arbeit: 2. Juli 2021
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung
und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Denkmalgerechte energetische Sanierung | 5 |
| 2.1. | Denkmalrechtliche Vorgaben | 5 |
| 2.2. | Technische Möglichkeiten | 6 |
| 3. | Anspruch auf Ausnahme von der CO₂-Bepreisung | 9 |
| 3.1. | BEHG und Eigentumsrecht | 9 |
| 3.2. | Denkmalschutz und Eigentumsrecht | 13 |
| 3.3. | Fördermittel und Steuervorteile | 15 |
| 4. | Gesamtenergiebilanz | 16 |
| 5. | Fazit | 17 |

1. Einleitung

Am 20. Dezember 2019 ist das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG)¹ in Kraft getreten. Zweck des BEHG ist es, die Grundlagen für den **Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen** zu schaffen und für eine Bepreisung dieser Emissionen zu sorgen. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, die CO₂-Emissionen zu verringern und die Klimaziele der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen (§ 1 BEHG).

Das BEHG verpflichtet diejenigen, die fossile Brennstoffe (insbesondere Benzin, Diesel, Erdgas, Flüssiggas, Gasöle, Heizöl sowie Kohle) in Verkehr bringen, ab 2021 Zertifikate zu erwerben und abzugeben. In einer ersten Phase werden die Zertifikate zu einem Festpreis verkauft, der 2021 bei 25 Euro pro Tonne CO₂ beginnt und 2025 55 Euro betragen wird. Im Jahr 2026 sollen die Zertifikate in einem Preiskorridor von 55 bis 65 Euro pro Tonne CO₂ versteigert werden (§ 10 BEHG). § 23 BEHG sieht eine Evaluierung vor. Sofern die Bundesregierung auf Grundlage des bis zum 30. November 2024 vorzulegenden Berichts eine Fortführung des Preiskorridors bei der Versteigerung für sinnvoll und erforderlich erachtet, macht sie im Jahr 2025 einen Vorschlag für die rechtliche Umsetzung.²

Aufgrund der **Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen** ist mit einer Erhöhung der Verbraucherpreise³ im Bereich der Heizenergie zu rechnen, von der private und industrielle Konsumenten gleichermaßen betroffen sind. In § 11 BEHG sind lediglich Ausnahmen zur Vermeidung unzumutbarer Härten und zum Ausgleich indirekter Belastungen für Unternehmen vorgesehen.⁴

Dieser Sachstand nimmt sich der Frage an, ob auch Eigentümer denkmalgeschützter Immobilien, die hinsichtlich der energetischen Gebäudesanierung an denkmalschutzrechtliche Vorgaben gebunden sind, eine Ausnahme oder Erleichterung von der CO₂-Bepreisung beanspruchen können. Ein solcher Anspruch könnte allenfalls aus dem Eigentumsrecht (Art. 14 GG) folgen. Der verfassungsrechtlichen Anspruchsprüfung ist ein Überblick über die technischen Möglichkeiten einer

-
- 1 Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2728), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3.11.2020 (BGBl. I S. 2291) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/behg/BEHG.pdf>.
 - 2 Eine aktuelle Kurzstudie der r2b energy consulting GmbH im Auftrag des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) prognostiziert eine sehr steile CO₂-Preisentwicklung beim Übergang von der Festpreisphase in die Handelsphase und empfiehlt daher eine Anhebung des Preispfades bereits in der Festpreisphase. r2b (2021), Finanzierung der Energiewende – Aktualisierung zum VKU-Reformvorschlag der Entgelte- und Umlagesystematik, <https://www.vku.de/finanzierung-der-energiewende>.
 - 3 Nöh/Rutkowski/Schwarz schätzen die Preissteigerungen für das Jahr 2021 auf 10,9 % für Heizöl, 8,8 % für Gas und 6,7 % für feste Brennstoffe sowie Fernwärme zusammengenommen. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 03/2020, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_03_2020.pdf, S. 7.
 - 4 Danach kann eine unzumutbare Härte vorliegen, sofern die Brennstoffkosten eines Unternehmens mehr als 20 % der betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten ausmachen oder wenn der Anteil der Zusatzkosten durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels an der Bruttowertschöpfung mehr als 20 % beträgt.

denkmalgerechten energetischen Sanierung vorangestellt. Es folgen Erwägungen zur „*Austarierung von Denkmalschutz und Eigentum*“⁵ und insbesondere zur wirtschaftlichen Zumutbarkeit denkmalrechtlicher Anforderungen. Förder- und steuerrechtliche Aspekte, welche eine etwaige Härte der CO₂-Bepreisung gegenüber Eigentümern denkmalgeschützter Immobilien abmildern, schließen die Anspruchsprüfung ab.

2. Denkmalgerechte energetische Sanierung

2.1. Denkmalrechtliche Vorgaben

Die energetische Sanierung denkmalgeschützter Gebäude unterliegt **Beschränkungen insbesondere hinsichtlich der äußeren Gestaltung**. Energetische Maßnahmen, wie etwa die Ertüchtigung der baulichen Hülle durch die Aufbringung einer Außendämmung, der Austausch von historischen Fenstern gegen Isolierglasfenster oder die Aufbringung von Solarmodulen auf dem Dach, können mit dem Denkmalschutz in Konflikt geraten, welches um die Originalität des Denkmals und die Erhaltung seines Erscheinungsbildes streitet.⁶ Denkmalrechtliche Auflagen richten sich nach der Art der schützenswerten Bausubstanz. Die Frage der Denkmalverträglichkeit energetischer Sanierungsmaßnahmen lässt sich deshalb nicht pauschal beantworten. Es bedarf vielmehr stets einer Prüfung anhand des jeweiligen Einzelfalles.

Nach den Landesdenkmalschutzgesetzen der Länder bedürfen in der Regel Veränderungen, bisweilen auch lediglich Beeinträchtigungen eines Baudenkmals der **denkmalrechtlichen Erlaubnis**.⁷ Hat die Denkmalschutzbehörde über einen entsprechenden Antrag zu entscheiden, so sind im Rahmen einer pflichtgemäßen **Ermessensabwägung** die Belange des Denkmalschutzes, die Interessen des Eigentümers und die des Klimaschutzes anhand des konkreten Einzelfalles zu gewichten.⁸ Generelle Abwägungsdirektiven ergeben sich aus keinem der Landesdenkmalschutzgesetze.⁹

5 Guckelberger, Denkmalschutz und Eigentum, NVwZ 2016, 17 (24).

6 Mast, in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 4. Auflage 2017, VI. Klimaschutz und Denkmalschutz, Rn. 261 f.

7 Vgl. beispielhaft § 9 Abs. 1 Nr. 2 des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes. Danach bedarf einer Erlaubnis, wer ein Denkmal instand setzen, in seiner Substanz, seinem Erscheinungsbild oder in sonstiger Weise verändern will.

8 Vgl. beispielhaft VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 1.9.2011, 1 S 1070/11, zitiert nach juris - Rn. 52.

9 Auch die im Denkmalschutzgesetz Niedersachsen erfolgte beispielhafte Nennung der „*nachhaltige[n] energetische[n] Verbesserung des Kulturdenkmals*“ und des „*Einsatz[es] erneuerbarer Energien*“ (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 a und b DSchG Nds.) habe zu keiner von vorneherein anzunehmenden Stärkung der Belange des Klimaschutzes vor den Belangen des Denkmalschutzes geführt. So Mast (Fn. 6), Rn. 273.

2.2. Technische Möglichkeiten

Für Eigentümer von denkmalgeschützten Gebäuden bieten sich verschiedene Möglichkeiten der energetischen Sanierung, ohne das Erscheinungsbild des Denkmals oder seine Substanz zu beeinträchtigen. Experten zufolge übersteigen die Kosten einer denkmalchutzgerechten energetischen Sanierung nicht zwangsläufig die Kosten einer standardmäßigen Ertüchtigung.¹⁰ Pauschale Aussagen zu den energetischen Sanierungskosten für denkmalgeschützte Gebäude seien angesichts der Vielfalt an Konstruktionen und Anforderungen an die erhaltenswerte Bausubstanz indes schwerlich möglich.¹¹ Eine sorgfältige Planung unter Einbeziehung von Fachberatern, die sowohl eine denkmalfachliche als auch eine bauphysikalische und energietechnische Kompetenz mitbringen, sei unumgänglich.¹²

Die zurzeit häufigste Art der energetischen Ertüchtigung von Gebäuden ohne Denkmalstatus ist das Aufbringen einer **äußeren Wärmedämmung**, zumeist als Wärmedämmverbundsystem (WDVS).¹³ Eine solche äußere Dämmschicht dürfte bei denkmalgeschützten Fassaden jedoch in der Regel mit den Vorgaben des Denkmalschutzes kollidieren. Allenfalls bei denkmalpflegerisch weniger sensiblen Fassadenteilen wie Brandwänden und Innenhofseiten könnte auf diese Lösung zurückgegriffen werden.¹⁴ Aber auch ohne eine Außenwanddämmung ist das energetische Einsparpotential von Bestandsimmobilien Experten zufolge oft erheblich. Im Hinblick auf die Denkmalverträglichkeit von Dämmmaßnahmen spiele die **Innendämmung** eine wichtige Rolle.¹⁵ Feuchteschäden durch Innendämmung ließen sich bei umsichtiger Planung (u.a. Vermeidung

-
- 10 Berliner Energieagentur GmbH (2013), Energetische Perspektive denkmalgeschützter Wohnungsbauten, Studie im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/baukultur/iba/download/studien/IBA-Studie_denkmalgeschuetzte_Wohnungsbauten.pdf, S. 22 f.
- 11 Landeshauptstadt Wiesbaden, Umweltamt (2015), Leitfaden Energetisches Sanieren denkmalgeschützter Gebäude in Wiesbaden, https://www.wiesbaden.de/medien-zentral/dok/leben/planen-bauen-wohnen/P141_SL-WI_Leitfaden_150317_web.pdf, S. 70.
- 12 Bayerische Ingenieurekammer-Bau (2014), Baudenkmal und Energie, https://bayika.de/bayika-wAssets/docs/beratung-und-service/download/bayika_baudenkmal_und_energie_0001.pdf, S. 16.
- 13 Bayerische Ingenieurekammer-Bau (Fn. 12), S. 80.
- 14 Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11), S. 30 f. Am ehesten mit dem Denkmalschutz vereinbar sei eine Außen-dämmung mit Wärmedämmputz, der in Kombination mit einer Innendämmung den Dämmwert der Wand weiter erhöhe, S. 31. Ein Dämmputz halbiere bereits den Wärmeabfluss im Vergleich zu einer unsanierten Bestandswand, S. 33.
- 15 Mast (Fn. 6), Rn. 381. Bayerische Ingenieurekammer-Bau (Fn. 12), S. 11 f. unter Hinweis auf denkmalfachliche Aspekte zur Innendämmung, sowie S. 81 unter Darstellung der mit einer Innendämmung einhergehenden Nachteile. Ausführlich zur Innendämmung Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11), S. 31 ff.

von Wärmebrücken, Wahl von Material und Dämmstärke, Einbau einer Lüftungsanlage) vermeiden.¹⁶ Zahlreiche bereits realisierte Beispiele etwa aus dem Stadtgebiet Nürnberg verdeutlichen, dass Innendämmungen denkmalgeschützter Gebäude gelingen können.¹⁷ Weitere Optionen bestünden in der Dämmung der obersten Geschossdecke und einer Dachdämmung.¹⁸ Durch die Dämmung von unsanierten Dächern können deren Wärmeverluste Experten zufolge um bis zu 80 % reduziert werden.¹⁹ Bei Gewölbekellern sei der Einbau einer Wärmedämmung zwischen unbeheiztem Keller und beheiztem Erdgeschoss auf der Warmseite, bei ebenen Decken der Einbau einer Dämmebene im Kaltbereich möglich.²⁰ Die Dämmung der Kellerdecke könne nach Einschätzung von Experten die Wärmeverluste über dieses Bauteil um ein Drittel bis zur Hälfte reduzieren.²¹

Im Rahmen der **energetischen Fensterertüchtigung** kommt grundsätzlich der Austausch des gesamten Fensters, der Austausch der Verglasung oder der Einbau eines zusätzlichen Fensters (**Umbau zum Kastenfenster**) in Betracht.²² Experten gehen davon aus, dass eine Verbesserung nach dem aktuellen Stand der Technik in vielen Fällen möglich und für nahezu jeden Fenstertyp eine geeignete Detaillösung verfügbar ist.²³ Handelt es sich um historische Fenster, die einen konstitutiven Bestandteil der Denkmaleigenschaft darstellen, wird ein Ausbau aufgrund der damit einhergehenden Beeinträchtigung der Denkmalbedeutung in der Regel denkmalrechtlich nicht genehmigungsfähig sein.²⁴ Bei historischen Kasten- bzw. Verbundfenstern könne Experten zufolge durch den Einbau von umlaufenden Dichtungen und den Austausch der inneren Einfachverglä-

16 Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11), S. 32 f. Ausführlich zum Feuchteschutz vgl. S. 40 ff. Lösungsansätze zur Reduzierung des Schadensrisikos aufgrund von Wasserdampfdiffusions- und Konvektionsprozessen bei Innendämmungen zeigt Anlaufft, Das Innendämmprojekt der Stadt Nürnberg - Bilanz und Ausblick, in: Klimaschutz & Denkmalschutz, Schutz für Klima und Denkmal - kommunale Praxisbeispiele zum Klimaschutz bei denkmalgeschützten Gebäuden, Servicestelle Kommunaler Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (2011), <https://difu.de/publikationen/2011/klimaschutz-denkmalschutz>, S.46. Ebenso Neumann, Klimaschutz und Denkmalschutz - Erfahrungen aus Frankfurt am Main, in: Klimaschutz & Denkmalschutz (ebenda), S. 17.

17 Anlaufft (Fn. 16), S.41 ff.

18 Berliner Energieagentur GmbH (Fn. 10), S. 14 ff. Ausführlich zur Dämmung des Daches und der obersten Geschossdecke Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11), S. 22 ff.

19 Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11), S. 25.

20 Bayerische Ingenieurekammer-Bau (Fn. 12), S. 90. Ausführlich zur Dämmung der Kellerdecke und der Bodenplatte Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11), S. 26 ff.

21 Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11), S. 29.

22 Bayerische Ingenieurekammer-Bau (Fn. 12), S. 91. Ausführlich zur Fensterertüchtigung Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11), S. 34 ff.

23 Bayerische Ingenieurekammer-Bau (Fn. 12), S. 13.

24 Mast (Fn. 6), Rn. 406.

sung gegen eine Scheibe mit einer speziellen Wärmeschutzbeschichtung eine deutliche Energieeinsparung bei gleichzeitigem Erhalt schützenswerter Bausubstanz erreicht werden.^{25,26} Eine Abdichtung der Fensterfugen würde die Verluste durch Wämetransmission bei älteren, undichten Fenstern halbieren. Auch andere denkmalpflegerisch behutsame Sanierungen könnten zu einer Reduktion der Transmissionswärmeverluste um 30-50 % beitragen.²⁷

Eine **energetische Verbesserung von Türen** sei nach Ansicht von Experten in der Regel durch den Einbau von Dichtungen oder durch die bauliche Verbesserung des Anschlags an der Schwelle zu erreichen. Ist eine weiterführende Verbesserung der Türeeigenschaften, z.B. bei dünnen Türblättern, notwendig, könne im Einzelfall die Anbringung einer reversiblen Aufdoppelung auf der Raumseite in Erwägung gezogen werden.²⁸

Eine deutliche energetische Verbesserung der Eigenschaften eines Gebäudes kann Experten zufolge durch den **Einsatz energieeffizienter Haustechnik** erreicht werden.²⁹ Mit der Optimierung der Haustechnik müsse im Einzelfall nicht einmal eine Veränderung des Baudenkmal einhergehen, sodass solche Maßnahmen verfahrensfrei sein können.³⁰ Möglichkeiten bestünden etwa in dem Ersatz des Heizkessels durch einen hochmodernen Brennwertkessel, in dem Einsatz einer Wärmepumpe, in einer Kraft-Wärme-Kopplung, in dem Einsatz von Wandheizungen oder Bauteilheizungen und in der Isolierung der Leitungen.³¹ Nach Einschätzung von Experten ermöglichen die Umstellung der Anlagentechnik und die damit einhergehenden Kosteneinsparungen, ein Gebäude langfristig wirtschaftlich zu betreiben und für kommende Generationen zu erhalten.³²

Der **Einsatz erneuerbarer Energien zur Wärmeversorgung**, insbesondere durch Solarmodule auf dem Dach eines denkmalgeschützten Gebäudes, birgt die Gefahr, mit denkmalpflegerischen Belangen in Konflikt zu geraten.³³ Es bedarf einer Einzelfallprüfung, ob das Erscheinungsbild eines

25 Berliner Energieagentur GmbH (Fn. 10), S. 16.

26 Ausführlich zur energetischen Sanierung von Kastenfenstern vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2016), Berliner Kastenfenster - Instandsetzung, Modernisierung, Austausch, https://www.ak-berlin.de/fileadmin/user_upload/Fachthemen_Nachhaltiges_Planen_und_Bauen/Planen_und_Bauen/Kastenfenster-Arbeitshilfe-Maerz2016.pdf.

27 Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11), S. 37.

28 Bayerische Ingenieurekammer-Bau (Fn. 12), S. 91.

29 Mast (Fn. 6), Rn. 395. Bayerische Ingenieurekammer-Bau (Fn. 12), S. 10 mit Hinweis auf zu berücksichtigende Aspekte des Raumklimas sowie besonderer denkmalfachlicher Aspekte. Ausführlich zur Anlagentechnik Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11), S. 45 ff.

30 Mast (Fn. 6), Rn. 303.

31 Mast (Fn. 6), Rn. 397 ff.

32 Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11), S. 46.

33 Mast (Fn. 6), Rn. 312.

Denkmals im konkreten Fall beeinträchtigt wird. Dabei ist nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs (VGH) Baden-Württemberg auf das *“Empfinden des für die Belange des Denkmalschutzes aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters“* abzustellen, dessen Sichtweise sich mit der Zeit ändere und der sich gerade in ländlichen Gebieten an **Photovoltaikanlagen** gewöhne.³⁴ Autoren der juristischen Literatur führen teilweise gegen diese Auffassung Bedenken an. Sie werde dem Grundanliegen des Denkmalschutzes, das historische Dokument zu bewahren, nicht gerecht. Das Abstellen auf das Empfinden des Durchschnittsbetrachters berge die Gefahr der Abhängigmachung der Beurteilung der Beeinträchtigung eines Denkmals vom Zeitgeschmack. Es sei vielmehr auf die Beurteilung durch sachverständige Kreise abzustellen.³⁵ Möglichkeiten der Vermeidung oder Reduktion der Beeinträchtigung bestünden etwa in der Verwendung von **Solardachziegeln** oder einer Montage der Solaranlage dergestalt, dass die Module unterhalb der Dachlatten verlegt werden und die bestehenden Dachziegel durch Acryldachziegel ausgetauscht werden (sog. **“In-Dach-Lösung“**).³⁶

Auch **geringinvestive Maßnahmen** (z.B. das Dämmen von Rohrleitungen, das Nachrüsten von Thermostatventilen und ein hydraulischer Abgleich) würden nach Einschätzung von Experten bereits zu deutlichen Einsparungen von Heizkosten führen. Diese Einzelmaßnahmen könnten kurzfristig sowie mit wenig Aufwand umgesetzt werden und würden sich in der Regel (schon beim Preisniveau von 2015) bereits nach ein bis fünf Jahren amortisieren.³⁷

3. Anspruch auf Ausnahme von der CO₂-Bepreisung

3.1. BEHG und Eigentumsrecht

Das Eigentumsrecht in Art. 14 Abs. 1 GG schützt alle vermögenswerten Rechtspositionen, die den Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass sie die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zum privaten Nutzen ausüben dürfen.³⁸ Inhalt und Schranken des Eigentumsgrundrechts werden gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG durch die

34 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 1.9.2011, 1 S 1070/11, zitiert nach juris - Rn. 34.

35 Mast (Fn. 6), Rn. 315.

36 Mast (Fn. 6), Rn. 320.

37 Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11), S. 38 f. unter Hinweis auf weitere sog. „tief hängende Früchte“ als einfache, kostengünstige, effiziente und wirtschaftliche Maßnahmen zur energetischen Verbesserung eines Gebäudes. Bei steigenden CO₂-Preisen verkürzt sich die Amortisierungszeit weiter.

38 Papier/Shirvani, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 93. EL Oktober 2020, Art. 14 GG, Rn. 160.

Gesetze bestimmt. Eine Enteignung als „*vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gewährleiteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben*“³⁹ ist nur unter den Vorgaben des Art. 14 Abs. 3 GG zulässig.

Das Vermögen als solches unterfällt nach Auffassung des BVerfG grundsätzlich nicht dem Schutzbereich des Art. 14 GG. Ob die CO₂-Bepreisung in Konsequenz dieser Auffassung am Eigentumsrecht (Art. 14 GG) oder nur am Grundrecht der Allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) zu messen ist, kann vorliegend dahinstehen.

Das BEHG führt für Eigentümer denkmalgeschützter Immobilien erkennbar nicht zu einer Enteignung. Soweit Art. 14 GG für einschlägig gehalten würde, stellte es sich hinsichtlich der mit der CO₂-Bepreisung einhergehenden Preiserhöhung im Bereich der Heizenergie allenfalls als eine **Inhalts- und Schrankenbestimmung** dar. Eine solche müsste vor allem verhältnismäßig sein, um als gerechtfertigter Eingriff in das Eigentumsrecht eingeordnet zu werden.⁴⁰ Gleiches gilt im Wesentlichen für einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit. Der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** ist gewahrt, wenn die Inhalts- und Schrankenbestimmung einem legitimen Zweck dient, zu dessen Erreichung sie geeignet, erforderlich und angemessen (d.h. zumutbar, nicht übermäßig) ist.⁴¹

Der **legitime Zweck** des BEHG besteht darin, zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, zur Erreichung der Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzverordnung sowie zur Verbesserung der Energieeffizienz beizutragen (§ 1 BEHG). In Ansehung der Begründung im Gesetzesentwurf zum BEHG ist der „*Grundgedanke des Emissionshandels [...], die Emission von Treibhausgasen in ein kostenpflichtiges Gut zu verwandeln, indem die Emission solcher Gase an den Besitz von Zertifikaten zur Emission von Treibhausgasen, geknüpft wird. [...] Im Ergebnis wird für die Inanspruchnahme der Atmosphäre durch CO₂, die durch die bestimmungsgemäße Nutzung der in Verkehr gebrachten Brennstoffe entsteht, eine öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung etabliert. [...] Die Pflicht für Treibhausgasemissionen Zertifikate abzugeben, schafft für die Betroffenen eine wirtschaftliche Anreizstruktur, ihre Emissionen zu verringern oder zu vermeiden.*“⁴² Das BEHG dient damit dem Schutz des Lebens und der Gesundheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) sowie zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gegenwärtiger und künftiger Generationen (Art. 20a GG) als verfassungsrechtliche Güter von hohem Wert.⁴³

Das eingesetzte gesetzgeberische Mittel dürfte auch **geeignet** sein, diesen Zweck zu befördern. Durch die Weitergabe des vom CO₂-Preis ausgehenden Preissignals an die Verbraucher sollen mit marktwirtschaftlichen Mitteln Anreize für Emissionsminderungen, im Gebäudesektor etwa durch

39 BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08, zitiert nach juris - Rn. 161.

40 Michaels/Däuper, Das Kohleausstiegsgesetz im Überblick, EnWZ 2020, 291 (294).

41 Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 93. EL Oktober 2020, Art. 20 GG, Rn. 110.

42 Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen, BT-Drs. 19/14746, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/147/1914746.pdf>, S. 20 f.

43 Mit vergleichbaren Erwägungen zum Kohleausstiegsgesetz: Michaels/Däuper (Fn. 40), S. 294.

energetische Sanierungen, gesetzt werden.⁴⁴ Dies gilt auch für denkmalgeschützte Bestandsimmobilien, für die nach Einschätzung von Experten ein enormes energetisches Einsparpotential besteht.⁴⁵

Für die **Erforderlichkeit** des gesetzgeberischen Mittels dürfte sprechen, dass sich das BEHG in eine Vielzahl von gesetzgeberischen Maßnahmen einordnen lässt, die ganz unterschiedliche Quellen der CO₂-Produktion in den Fokus nehmen (vgl. etwa das Kohleausstiegsgesetz, die Förderung der Elektromobilität etc.). Der Gesetzgeber hat sich insofern nicht nur auf ein einziges Instrument verständigt, ohne andere Instrumente zu prüfen, sondern bringt verschiedene Instrumente zum Einsatz, die allesamt auf das gleiche Ziel gerichtet sind.⁴⁶ Ein für Denkmaleigentümer milderer, aber gleich geeignetes Mittel dürfte nicht ersichtlich sein.

Das Gebot der **Angemessenheit** verlangt, dass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs, dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird, sowie das Maß der den Einzelnen treffenden Belastung noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen steht.⁴⁷ Dem öffentlichen Interesse, der Herausforderung des Klimawandels zum Schutze der heutigen und künftigen Generationen zu begegnen, stehen auf Seiten der Eigentümer denkmalgeschützter Gebäude deren Interesse an einer wirtschaftlichen Verwendung der Immobilie, am Erhalt des Wiederverkaufswerts sowie an der Vermeidung einer hohen Investitionslast gegenüber. Mit diesen Interessen können sich die Eigentümer denkmalgeschützter Immobilien jedoch nur eingeschränkt auf Art. 14 GG berufen. Artikel 14 Abs. 1 GG gewährleistet nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums.⁴⁸ In seinem Offshore-Windpark-Beschluss aus dem Jahr 2020 betonte das BVerfG, dass der verfassungsrechtlich gewährleistete **Vertrauensschutz** die Grundrechtsträger nicht grundsätzlich vor Enttäuschungen ihrer in die Dauerhaftigkeit der Rechtslage gesetzten Erwartungen bewahre, und zwar in Bezug sowohl auf konkret vorhersehbare als auch noch nicht konkret vorhersehbare Änderungen der Rechtslage.⁴⁹ In seinem Atomausstieg-Urteil aus dem Jahr 2016 befand das BVerfG wörtlich zu Art. 14 Abs. 1 GG:

„In Art. 14 Abs. 1 GG hat der rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes für die vermögenswerten Güter eine eigene Ausprägung gefunden [...]. Geschützt ist das Vertrauen in die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der unter der Geltung des Grundgesetzes geschaffenen Rechtsordnung und der auf ihrer Grundlage erworbenen Rechte [...]. Das Eigentumsgrundrecht schützt damit auch berechtigtes Vertrauen in den Bestand der Rechtslage als

44 Zenke/Telschow, CO₂-Bepreisung durch nationalen Emissionshandel, EnWZ 2020, 157 (160).

45 Vgl. insbesondere Landeshauptstadt Wiesbaden (Fn. 11) mit Ausführungen zu den einzelnen energetischen Sanierungsmaßnahmen und deren Einsparpotentialen.

46 Mit vergleichbaren Erwägungen zum Kohleausstiegsgesetz: Michaels/Däuper (Fn. 40), S. 294.

47 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 20 GG, Rn. 120.

48 BVerfG, Beschluss vom 2.3.1999, 1 BvL 7/91, zitiert nach juris - Rn. 84.

49 BVerfG, Beschluss vom 30.6.2020, 1 BvR 1679/17 u.a., zitiert nach juris - Rn. 125.

Grundlage von Investitionen in das Eigentum und seiner Nutzbarkeit; ob und inwieweit ein solches Vertrauen berechtigt ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Eine Garantie der Erfüllung aller Investitionserwartungen besteht nicht. Insbesondere schützt Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht gegen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns und deren Auswirkungen auf die Marktchancen. Die in berechtigtem Vertrauen auf eine Gesetzeslage getätigten Investitionen ins Eigentum erfordern jedoch nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowohl hinsichtlich des Ob als auch hinsichtlich des Wie eines Ausgleichs angemessene Berücksichtigung, wenn der Gesetzgeber die weitere Verwertbarkeit des Eigentums direkt unterbindet oder erheblich einschränkt. Dabei bleibt dem Gesetzgeber für die Überleitung bestehender Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse ein breiter Gestaltungsspielraum. Insbesondere ist der Gesetzgeber von Verfassungen wegen nicht gehalten, bei Systemwechseln und der Umstellung von Rechtslagen die Betroffenen von jeder Belastung zu verschonen oder jeglicher Sonderlast mit einer Übergangsregelung zu begegnen [...].“⁵⁰

Im Übrigen garantiere Art. 14 Abs. 1 GG den Grundrechtsträgern nicht den Erhalt einer Gesetzeslage, die ihnen günstige Marktchancen sichert.⁵¹

Die spezifischen Belastungen für Eigentümer denkmalgeschützter Immobilien lassen sich zudem nicht allgemein und pauschaliert beziffern, wie es für eine pauschale Ausnahme im BEHG wohl erforderlich wäre, sondern hängen von der jeweiligen Denkmalschutzaufgabe ab. Im Zuge der Verhältnismäßigkeitsprüfung denkmalrechtlicher Inhalts- und Schrankenbestimmungen ist insbesondere die wirtschaftliche Zumutbarkeit einer Denkmalschutzaufgabe in den Blick zu nehmen (siehe dazu unter 3.2.).

In Ansehung dieser Erwägungen ist auch die mit Inkrafttreten des BEHG geänderte Rechtslage, welche sich ggf. negativ auf den Wiederverkaufswert einer denkmalgeschützten Immobilie auswirkt oder Investitionen für denkmalgerechte energetische Sanierungen erforderlich macht, der Risikosphäre der Denkmaleigentümer zuzuordnen. Auf einen Vertrauensschutz zum Erhalt einer renditesichereren Rechtslage oder zum Schutz vor neuen Investitionslasten können sich Eigentümer denkmalgeschützter Immobilien nicht berufen.

Anhaltspunkte dafür, dass die mit der Bepreisung fossiler Brennstoffe einhergehende Kostensteigerung für Heizenergie die zulässige Sozialbindung des Eigentums an denkmalgeschützten Immobilien überschreiten wird, sind derzeit nicht ersichtlich. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der bestehenden technischen Möglichkeiten einer energetischen Gebäudesanierung. Ein auf Art. 14 Abs. 1 GG gestützter Anspruch auf Ausnahme oder Erleichterung von der CO₂-Bepreisung besteht für Eigentümer denkmalgeschützter Immobilien weder aus Verhältnismäßigkeitsabwägungen noch aus Erwägungen des Vertrauensschutzes.

50 BVerfG, Urteil vom 6.12.2016, 1 BvR 2821/11 u.a., zitiert nach juris - Rn. 372.

51 Ebenda, Rn. 270.

3.2. Denkmalschutz und Eigentumsrecht

Ein traditionelles Element des verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundeigentums ist die **Baufreiheit**. Artikel 14 Abs. 1 GG garantiert dem Eigentümer das Recht, sein Grundstück im Rahmen der Gesetze zu bebauen. Die einschlägigen Normen insbesondere des Planungs- und des Bauordnungsrechts stellen **Inhalts- und Schrankenbestimmungen** der im Eigentum wurzelnden baulichen Nutzung des Grundeigentums dar.⁵² Auch die landesrechtlichen Denkmalschutzgesetze sind als solche Bestimmungen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zu verstehen, denn sie unterstellen bauliche Veränderungen etwa aufgrund energetischer Sanierungsmaßnahmen der Genehmigungspflicht. Durch diese Genehmigungspflicht werden der grundsätzlichen Freiheit des Grundstückseigentümers, bei denkmalgeschützten Bauwerken energetische Sanierungsmaßnahmen vorzunehmen, Grenzen gesetzt.⁵³

Nutzungsbeschränkungen zum Zwecke des Denkmalschutzes sind grundsätzlich durch die **Sozialpflichtigkeit des Eigentums** legitimiert (Art. 14 Abs. 2 GG).⁵⁴ Die Sozialbindung des Eigentums wird ihrerseits durch den Wesensgehalt des Eigentums und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt.⁵⁵ Das Eigentumsrecht aus Art. 14 GG ist in seinem **Wesensgehalt** berührt, wenn dem Eigentümer jede ins Gewicht fallende privatautonome Verfügungsmacht in Ansehung des konkreten Eigentumsgegenstandes genommen wird.⁵⁶ Bei Eingriffen in das Eigentum des Denkmaleigentümers ist die Schwelle zulässiger kompensationsloser Sozialbindung insbesondere dann überschritten, wenn aufgrund der Nutzungsbeschränkung eine sinnvolle privatnützige Verwendungsart nicht mehr festgestellt werden kann. Dies ist der Fall, wenn von dem Baudenkmal kein vernünftiger Gebrauch gemacht und es praktisch auch nicht veräußert werden kann.^{57,58}

Im Rahmen der **Verhältnismäßigkeitsprüfung** ist insbesondere die wirtschaftliche Zumutbarkeit denkmalschutzrechtlicher Anforderungen für die betroffenen Eigentümer einzelfallbezogen zu untersuchen.⁵⁹ Gemäß der juristischen Literatur muss dem Eigentümer eines denkmalgeschützten Bauwerks trotz der denkmalrechtlichen Nutzungsbeschränkungen die **Möglichkeit der Renditezielung** erhalten bleiben. Durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums dürften zwar die Gewinnerwartungen des Eigentümers geschmälert, aber keine „Null-Rendite“ oder gar

52 Papier/Shirvani (Fn. 38), Rn. 164.

53 Grothmann, Auswirkungen des Staatszieles Klimaschutz auf den Ermessensspielraum am Beispiel des Denkmalschutzrechtes, ZfBR-Beil. 2012, 100 (102).

54 Papier/Shirvani (Fn. 38), Rn. 530.

55 Grothmann (Fn. 53), S. 101.

56 Papier/Shirvani (Fn. 38), Rn. 448.

57 Papier/Shirvani (Fn. 38), Rn. 533. Zum Verhältnis von Denkmalschutz und Eigentumsgarantie vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 14.4.2010, 1 BvR 2140/08, zitiert nach juris - Rn. 20.

58 Zur Zumutbarkeit denkmalschutzrechtlicher Anforderungen und zur Wirtschaftlichkeitsberechnung vgl. Guckelberger (Fn. 5), S. 22 ff.

59 Laut *Guckelberger* wird dieser Zeithorizont häufig bei 10–15 Jahren angesetzt, vgl. Guckelberger (Fn. 5), S. 22 f.

darüber hinausgehende Vermögensopfer aufgebürdet werden.⁶⁰ Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Münster müssen die Erträge aus dem Denkmal jedoch nicht zu jedem beliebigen Zeitpunkt seine Kosten ausgleichen. Insbesondere in einer Investitionsphase während notwendiger Umbau- und Restaurierungsarbeiten am Denkmal werde es regelmäßig dazu kommen, dass die Kosten höher als die Erträge sind und deshalb finanziert werden müssen. Erforderlich sei eine Betrachtung, die bei privaten wie gewerblichen Nutzungen einen für die Rentabilität derartiger Investitionen üblichen und dem jeweils betroffenen Objekt angemessenen Zeithorizont erfasst.⁶¹

Unzumutbare, mit der Eigentumsgarantie nicht mehr kompatible Belastungen der Denkmaleigentümer sind gemäß der juristischen Literatur im Einzelfall durch Übergangsregelungen, Ausnahme- und Befreiungsvorschriften sowie sonstige administrative und technische Vorkehrungen zu vermeiden. Auch die **Absenkung denkmalschutzrechtlicher Anforderungen** könne im Einzelfall geeignet sein, eine dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügende Rechtslage herzustellen.⁶²

Die Berücksichtigung von Klimaschutz und Eigentum im Rahmen der Erteilung einer denkmalrechtlichen Erlaubnis für energetische Sanierungsmaßnahmen war wiederholt Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen.⁶³ Beobachtern zufolge trat das Staatsziel Klimaschutz dabei erst langsam aus dem Licht einer lediglich formelhaften Betrachtung im Rahmen der Ermessensausübung heraus.⁶⁴ Insbesondere die Ablehnung von Photovoltaikanlagen auf denkmalgeschützten Gebäuden habe einer gerichtlichen Überprüfung in der Vergangenheit oft standgehalten.⁶⁵

Je höher die CO₂-Bepreisung die Kosten für Heizenergie steigen lässt und damit die Wirtschaftlichkeit denkmalgeschützter Immobilien in Frage gestellt wird, desto mehr dürfte der Klimaschutz jedoch an Gewicht gewinnen. Die CO₂-Bepreisung könnte dazu führen, dass die Grenze der Unzumutbarkeit denkmalschutzrechtlicher Anforderungen in Zukunft öfter erreicht sein wird. Je nach Lage des Einzelfalls kann dies eine Absenkung denkmalschutzrechtlicher Anforderungen erforderlich machen. Dies dürfte bestimmte energetische Gebäudesanierungen auch für Eigentümer denkmalgeschützter Immobilien erleichtern, beispielsweise für die Integration von

60 Papier/Shirvani (Fn. 38), Rn. 531.

61 OVG Münster, Urteil vom 2.3.2018, 10 A 1404/16, zitiert nach juris - Rn. 61.

62 Guckelberger (Fn. 5), S. 20 f.

63 Einen Rechtsprechungsüberblick bietet Grothmann (Fn. 53), S. 102 ff.

64 So Grothmann (Fn. 53), S. 107.

65 Zu diesem Ergebnis kommt *Grothmann* in Ansehung eines Rechtsprechungsüberblicks. Grothmann (Fn. 53), S. 102. Anders urteilte beispielsweise der VGH Baden-Württemberg. Dieser wies darauf hin, dass das öffentliche Interesse an der Erschließung erneuerbarer Energien mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Ermessensabwägung einzustellen sei. Dem habe die beklagte Behörde nicht entsprochen. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 1.9.2011, 1 S 1070/11, zitiert nach juris - Rn. 52.

Solaranlagen, die im Gegensatz zu einer Außenfassadendämmung den Denkmalschutz weniger beeinträchtigen.

3.3. Fördermittel und Steuervorteile

Der Gesetzgeber besitzt einen erheblichen Spielraum, wie eventuelle Härten im Einzelfall abgefedert werden können. Er ist dabei nicht auf Ausnahmeregelungen beschränkt, sondern kann sich auch anderer Instrumente bedienen. So wird eine etwaige Härte der CO₂-Bepreisung gegenüber Eigentümern denkmalgeschützter Immobilien durch die Ihnen zur Verfügung stehenden Förderprogramme und steuerlichen Vorteile abgemildert.⁶⁶

Da der Erhalt von Baudenkmalern im öffentlichen Interesse liegt, gibt es in Deutschland zahlreiche Förderprogramme zur finanziellen Unterstützung von Eigentümern denkmalgeschützter Immobilien. Auch für Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung bestehen verschiedene Fördermöglichkeiten. Planungs- und Baukosten der energetischen Ertüchtigung von denkmalgeschützten Gebäuden können über eine Vielzahl von Programmen, über Zuschüsse oder zinsgünstige Darlehen gefördert werden.

Das Förderprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) stellt für Baudenkmal und Gebäude mit sonstiger besonders erhaltenswerter Bausubstanz erleichterte Förderbedingungen, damit die Auflagen des Denkmalschutzes eingehalten werden können. Neben einer energetischen Komplettsanierung zum **KfW-Effizienzhaus Denkmal** sind auch Einzelmaßnahmen, z.B. ein Fensteraustausch, im Wege einer Teilsanierung förderfähig.⁶⁷

Ein zweites großes Förderprogramm bietet das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) mit der **Bundesförderung für effiziente Gebäude** (BEG). Gefördert werden Einzelmaßnahmen an der Gebäudehülle, der Einbau von Anlagentechnik zur Erhöhung der Energieeffizienz, wie beispielsweise einer raumlufttechnischen Anlage, Anlagen zur Wärmeerzeugung sowie Maßnahmen zur Optimierung des Heizungsverteilsystems. Ebenfalls förderfähig sind energetische Fachplanungsleistungen im Zusammenhang mit der Umsetzung von geförderten Maßnahmen im Sinne des Förderprogramms.⁶⁸ Welche förderfähigen Maßnahmen den Vorgaben des Denkmalschutzes entsprechen, ist anhand des jeweiligen Einzelfalles zu prüfen.

66 Steuervorteile und öffentliche Zuschüsse tragen nach Auffassung von *Guckelberger* auch zur wirtschaftlichen Zumutbarkeit denkmalschutzrechtlicher Belastungen bei. *Guckelberger* (Fn. 5), S. 24. Nach Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes könnten steuerliche und andere finanzielle Förderungen in bestimmtem Umfang eine Kompensation für Denkmalschutzaufgaben darstellen, BayVGH, Urteil vom 19.12.2013, 1 B 12.2596, zitiert nach *juris* - Rn. 24.

67 KfW, Der KfW-Effizienzhaus-Standard für bestehende Immobilien und Baudenkmale, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/Energieeffizient-sanieren/Das-KfW-Effizienzhaus/>.

68 BAFA, Bundesförderung für effiziente Gebäude, https://www.bafa.de/DE/Energie/Effiziente_Gebaeude/Foerderung_programm_im_Ueberblick/foerderung_programm_im_ueberblick_node.html;jsessionid=E1CBF0C00335BED02C76C07988B9F536.2_cid362.

Weitere Institutionen, die sich dem Thema der energetischen Denkmalsanierung annehmen, sind etwa die Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU)⁶⁹ und die Deutsche Stiftung Denkmalschutz.⁷⁰ Darüber hinaus können Fördermöglichkeiten des Landes, der Kommunen oder anderer Fördergeber (z.B. örtliche Energieversorger) bestehen.

Die Sanierung von denkmalgeschützten Gebäuden ist auch unter steuerlichen Gesichtspunkten attraktiv. § 7i des Einkommensteuergesetzes (EStG) eröffnet erhebliche **Abschreibungsmöglichkeiten** für die Herstellungskosten erforderlicher Baumaßnahmen. Dies begünstigt die Erhaltung denkmalgeschützter Gebäude bei gleichzeitiger Herstellung moderner Gebäudestandards.⁷¹

4. Gesamtenergiebilanz

Experten empfehlen, im Vorfeld einer energetischen Sanierung stets eine ganzheitliche energetische Betrachtung des Gebäudes vorzunehmen.⁷² Oftmals trage eine Energiesparmaßnahme nur vordergründig zur Energieeinsparung bei. Bei einer Gesamtbilanz der Maßnahme (z.B. unter Einbeziehung des Energieverbrauchs für die Herstellung, die Verpackung und die Entsorgung der Dämmstoffe) stelle sich die Energiebilanz des Gebäudes häufig besser dar als gedacht.⁷³

Eine Studie des Umweltbundesamtes (UBA) aus dem Jahr 2019 untersucht den **Energieaufwand im gesamten Lebenszyklus** von verschiedenen Gebäudetypen und Energiekonzepten für den Wohnungsbau. Bislang läge der Schwerpunkt bei der Ermittlung des Energiebedarfs von Gebäuden auf der Nutzungsphase der Gebäude. Bei einer ganzheitlichen energetischen Betrachtung von Gebäuden sei jedoch nicht nur der Energiebedarf im Gebäudebetrieb, sondern auch der Energieaufwand für die Herstellung, Instandhaltung und das Lebensende der Gebäudekonstruktion von

69 Die Förderinitiative „Zukunftsweisende Weiterentwicklung denkmalgeschützter Altbausubstanz“ unterstützte innovative Technologien zur energetischen Denkmalsanierung. Derzeit finden keine weiteren DBU-Ausschreibungen statt. Innovative Projektansätze sind jedoch nach wie vor willkommen. <https://www.dbu.de/index.php?menuecms=2681>.

70 Deutsche Stiftung Denkmalschutz (2020), Presse-Archiv, <https://www.denkmalschutz.de/presse/archiv/artikel/buergerhaus-am-grudenberg-8-in-halberstadt-erhaelt-erneut-foerdervertrag.html>.

71 Wiggers, Denkmalschutz und Energieeffizienz, NJW-Spezial 2010, 748 (748).

72 Brade/Donath/Fach, Energetische Sanierung und Denkmalschutz – ein Widerspruch?, BundesBauBlatt 11/2018, https://www.bundesbaublatt.de/artikel/bbb_Energetische_Sanierung_und_Denkmalschutz_ein_Widerspruch_3251942.html.

73 Mast (Fn. 6), Rn. 375.

Bedeutung.⁷⁴ Das UBA empfiehlt, eine ganzheitliche Energiebilanzierung von Gebäuden einzuführen, eine standardisierte Nachweismethode zu erarbeiten und die Rahmenbedingungen für eine mittelfristige Verankerung ins Ordnungsrecht zu klären.⁷⁵

Die Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB) hat in ihrem *Rahmenwerk für Klimaneutrale Gebäude und Standorte* Regeln und Berechnungsvorgaben für die CO₂-Bilanzierung von Gebäuden aufgestellt. So berücksichtigt der *Bilanzrahmen Betrieb und Konstruktion* alle wesentlichen Aspekte eines Gebäudelebenszyklus, von Herstellung über Nutzung bis zum Lebensende des Gebäudes.⁷⁶

Das BEHG sieht weder eine Ausnahmeregelung für Eigentümer von (denkmalgeschützten) Bestandsimmobilien vor, noch berücksichtigt es die Gesamtenergiebilanz einer Immobilie im Rahmen der CO₂-Bepreisung. Ein Anspruch hierauf besteht für Eigentümer denkmalgeschützter Immobilien in Ansehung der vorstehenden Erwägungen nicht. Auch hohe CO₂-Preise stehen jedoch einer wirtschaftlichen Nutzung von Bestandsimmobilien nicht grundsätzlich entgegen. Sie setzen vielmehr einen Anreiz für Modernisierungsmaßnahmen und verteuern über z.B. Preissteigerungen bei Beton den Neubau, der in Konkurrenz zur Bestandsmodernisierung steht.

5. Fazit

„Staatliche Klimaschutzmaßnahmen bedeuten regelmäßig Eingriffe in die Grundrechte Einzelner. Diese Eingriffe können verschiedene Formen annehmen. Sie reichen von eher mittelbar wirtschafts- und verhaltenslenkend wirkenden Belastungen etwa in Gestalt der jüngst beschlossenen CO₂-Bepreisung bis hin zur staatlich veranlassten Abwicklung ganzer Wirtschaftszweige, wie dies derzeit im Rahmen des Kohleausstiegs geplant ist.“⁷⁷

Eigentümer denkmalgeschützter Immobilien verfügen über Möglichkeiten, eine energetische Gebäudesanierung im Einklang mit den Vorgaben des Denkmalschutzes durchzuführen. Die damit im Einzelfall gegebenenfalls verbundenen höheren Kosten im Vergleich zu standardmäßig vorgenommenen Maßnahmen rechtfertigen noch keine Ausnahme oder Erleichterung von den Auswirkungen der CO₂-Bepreisung. Aufgrund der zukünftig steigenden Kosten für Brennstoffe dürfte

74 UBA (2019), Energieaufwand für Gebäudekonzepte im gesamten Lebenszyklus, Texte 132/2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-29_texte_132-2019_energieaufwand-gebaeudekonzepte.pdf, S. 8.

75 Ebenda, S. 124.

76 DGNB (2018), Rahmenwerk für Klimaneutrale Gebäude und Standorte (derzeit in Überarbeitung). Kurzdarstellung in DGNB (2020), Leitfaden Ihr Weg zum klimaneutralen Gebäude, https://static.dgnb.de/fileadmin/dgnb-ev/de/themen/Klimaschutz/Toolbox/Ihr_Weg_zum_klimaneutralen_Gebaeude-ein_Leitfaden.pdf?m=1592300129&. Siehe auch DIN EN 15978:2012-10 Nachhaltigkeit von Bauwerken - Bewertung der umweltbezogenen Qualität von Gebäuden - Berechnungsmethode.

77 Spieth/Hellermann, Not kennt nicht nur ein Gebot - Verfassungsrechtliche Gewährleistungen im Zeichen von Corona-Pandemie und Klimawandel, NVwZ 2020, 1405 (1405 f.).

sich eine Investition in die energetische Denkmalsanierung amortisieren und die energetische Sanierung eines denkmalgeschützten Gebäudes zum Werterhalt der Immobilie beitragen.
