



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Ausarbeitung

Zur Verfassungsmäßigkeit der Bundesförderung für effiziente Gebäude

Zur Verfassungsmäßigkeit der Bundesförderung für effiziente Gebäude

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 028/24
Abschluss der Arbeit: 12.04.2024
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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. | Rechtsnatur und Überprüfbarkeit der Förderrichtlinie | 5 |
| 3. | Überprüfung einzelner Vergabeentscheidungen auf Ermessensfehler | 6 |

1. Einleitung

Seit dem 1. Januar 2024 schreibt das **Gebäudeenergiegesetz (GEG)**¹ beim Einbau neuer Heizungen den Umstieg auf Erneuerbare Energien vor. Der Bund fördert solche **energetischen Sanierungsmaßnahmen** in Wohn- und Nichtwohngebäuden gemäß einer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) erlassenen **Richtlinie für die Bundesförderung effiziente Gebäude (BEG-EM)**² u.a. mit einem Investitionskostenzuschuss.

Der Zuschuss besteht zunächst aus einer **Grundförderung i.H.v. 30%** der Sanierungskosten; diese Grundförderung kann mit weiteren in der Richtlinie vorgesehenen **Boni bis zu einer Grenze von insgesamt 70% kumuliert** werden.³ Zu den weiteren Boni gehören unter anderem der **Klimageschwindigkeits-Bonus** sowie der **Einkommensbonus**.⁴ So erhalten **selbstnutzende Eigentümer** gemäß Punkt 8.4.4 BEG-EM für den Austausch von funktionstüchtigen Biomasse- und Gasheizungen, die älter als 20 Jahre sind, oder funktionstüchtigen Öl-, Kohle-, Nachtspeicher- und Gasetagenheizungen einen Klimageschwindigkeits-Bonus. Dieser beträgt bis zum 31. Dezember 2028 20%, danach sinkt er alle zwei Jahre um drei Prozentpunkte. Ferner wird selbstnutzenden Eigentümern mit bis zu 40.000 Euro zu versteuerndem Haushaltseinkommen pro Jahr gemäß Punkt 8.4.5 BEG-EM ein Einkommensbonus i.H.v. 30% gewährt. **Andere als selbstnutzende Eigentümer** können zusätzlich zu der Grundförderung nur einen 5%igen Effizienzbonus für Wärmepumpen sowie einen pauschalen Emissionsminderungs-Zuschlag für besonders effiziente Biomasseheizungen i.H.v. 2.500 Euro in Anspruch nehmen, **nicht** hingegen den **Klimageschwindigkeits- und den Einkommensbonus**.

Zur **Begründung** der besonderen Förderung selbstnutzender Eigentümer hat die Bundesregierung in ihrer Antwort⁵ auf eine Kleine Anfrage der Bundestagfraktion der CDU/CSU⁶ ausgeführt, **selbstnutzende Eigentümer** seien beim Tausch **besonders belastet**, weshalb sie im Fall von alten ineffizienten Heizungsanlagen besonders unterstützt werden sollten. Bei der **Wohnungswirtschaft** könne hingegen davon ausgegangen werden, dass **alte Heizungen ohnehin ersetzt** würden, da bei Vermietenden neben der Förderung auch **Abschreibungs- und Umlagemöglichkeiten** bestünden. Zudem seien die Kosten pro Partei in **größeren Gebäuden** aufgrund der **Kostendegression** deutlich geringer.

1 Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz - GEG) vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Oktober 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 280).

2 Richtlinie für die Bundesförderung für effiziente Gebäude - Einzelmaßnahmen (BEG EM) vom 21. Dezember 2023, BANz AT 29.12.2023 B1, online abrufbar [hier](#).

3 Vgl. hierzu sowie zu weiteren Einzelheiten des Förderkonzepts [hier](#) die Übersichtsdarstellung des BMWK.

4 Vgl. Punkte 8.4.4 (Klimageschwindigkeits-Bonus) und 8.4.5 (Einkommensbonus) BEG-EM.

5 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, [BT-Drs. 20/8076](#), Antwort auf Frage 59 (Seite 14).

6 Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Offene Fragen zum Entwurf des Gebäudeenergiegesetzes, [BT-Drs. 20/7923](#), Frage 59.

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gebeten, **die Ungleichbehandlung von selbstnutzenden Eigentümern** einerseits und **anderen Eigentümern** andererseits bei der **Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen** nach dem GEG auf ihre **Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz** zu prüfen und verfassungsrechtlich einzuordnen. Im Folgenden werden daher zunächst Rechtsnatur und richterliche Überprüfbarkeit der Förderrichtlinie beleuchtet (siehe Punkt 2), um sodann die Auswirkungen auf die Verfassungskonformität einzelner Förderentscheidungen zu erörtern (siehe Punkt 3).

2. Rechtsnatur und Überprüfbarkeit der Förderrichtlinie

Als Rechtsgrundlage für die Gewährung von Subventionen reicht das jeweilige Haushaltsgesetz in Verbindung mit dem Ansatz im Haushaltsplan aus.⁷ Im Einzelnen richtet sich die Vergabe staatlicher Zuwendungen nach den Maßgaben der §§ 44 Abs. 1 Satz 1, 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO)⁸ und den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO)⁹. Gemäß Nr. 15.2 zu § 44 VV-BHO kann das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen für einzelne Zuwendungsbereiche abweichende Verwaltungsvorschriften (z. B. Förderrichtlinien) erlassen. Die Förderrichtlinien können insofern als **besondere Verwaltungsvorschriften** angesehen werden.¹⁰ Zwar enthalten sie abstrakt-generell gefasste Vorgaben für die Vergabe von Fördermitteln, jedoch kommt ihnen mangels unmittelbarer Außenwirkung **kein Rechtssatzcharakter** zu.¹¹ Sie richten sich gerade nicht an die Zuwendungsempfänger, sondern ausschließlich an die für die Verteilung der Fördermittel zuständige Stelle.¹² Anders als Gesetze und Rechtsverordnungen begründen sie nicht bereits durch ihr bloßes Vorhandensein Rechte des Bürgers, sondern lenken lediglich die Ausübung des Ermessens bei der Vergabe von Fördermitteln im Einzelfall.¹³

Diese Einordnung der Förderrichtlinien als **ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften** hat erhebliche Auswirkungen auf ihre Überprüfbarkeit. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht in einem wegweisenden Urteil ausgeführt¹⁴:

Hat die Exekutive durch ein (wenn auch nur Haushalts-)Gesetz die Befugnis erhalten, durch **Richtlinien** zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen zweckbestimmte Zuwendungen

7 BVerwGE 58, 45 (48).

8 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412).

9 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) vom 14. März 2001 (GMBL. 2001 Nr. 16/17/18, S. 307) in der Fassung des BMF-Rundschreibens vom 15. November 2023 - II A 3 - H 1012-6/23/10001 :007 -, [hier](#) online abrufbar.

10 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, BHO § 44 Rn. 18.

11 BVerwGE 58, 45 (49 f.).

12 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, BHO § 44 Rn. 21.

13 VG Schwerin (Kammer), Urt. v. 12.03.2013 - 3 A 450/11.

14 BVerwGE 58, 45 (51) [Hervorhebungen und Auslassungen durch Verf.].

an den gesetzlich festgelegten „Empfängerkreis“ zu verteilen sind, dann sind diese – für den Bereich der gesetzessfreien Erfüllung öffentlicher Aufgaben erlassenen – Richtlinien grundsätzlich **keiner richterlichen Interpretation** unterworfen. Der Richter hat nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) und im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG zu prüfen, ob aufgrund einer solchen Richtlinie überhaupt eine „Verteilung“ öffentlicher Mittel vorgenommen werden darf (Vorbehalt des Gesetzes) und bejahendenfalls, [...] ob bei **Anwendung** der Richtlinien in **Einzelfällen**, in denen die begehrte Leistung versagt worden ist, der **Gleichheitssatz verletzt** oder der Rahmen, der durch die gesetzliche Zweckbestimmung gezogen ist, nicht beachtet worden ist. Bei der Prüfung, ob eine solche Nichtbeachtung vorliegt, macht es keinen Unterschied, ob die zur Bewilligung zuständige Stelle sich bei der Entscheidung des Einzelfalles auf den schlichten Wortlaut der Richtlinien berufen oder diesen ihrerseits interpretiert hat; **entscheidend** ist, ob das **Ergebnis des Einzelfalles** im Widerspruch zum **gesetzlich bestimmten Förderungszweck** steht.

Verteilungsmaßstäbe, die in Richtlinien niedergelegt sind, die [...] ihre gesetzliche Grundlage im Haushaltsgesetz einschließlich Bundeshaushaltsplan – also in einem lediglich formellen Gesetz – haben, sind hiernach als **Ermessensrichtlinien besonderer Art** anzusehen. Sie erfüllen zwar im Bereich der darreichenden Verwaltung eine Funktion, die in der Regel Rechtsnormen zukommt. Das aber **berechtigt den Richter nicht, sie wie Rechtsnormen auszulegen**. Die **Überprüfung der Anwendung solcher Richtlinien** durch die Verwaltungsgerichte hat sich im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG an den **Maßstäben** zu orientieren, die in **§ 114 VwGO** für die Fälle gesetzt sind, in denen die Behörden durch Rechtsvorschriften des materiellen Rechts ermächtigt worden sind, nach ihrem **Ermessen** zu handeln.

Aus den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts wird deutlich, dass die Maßgaben der Förderrichtlinie BEG-EM nicht abstrakt an den Bestimmungen des Grundgesetzes gemessen werden können. Vielmehr kann **nur die einzelne Vergabeentscheidung** selbst auf **Ermessensfehler i.S.d. § 114 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)**¹⁵ überprüft werden.

3. Überprüfung einzelner Vergabeentscheidungen auf Ermessensfehler

Soweit eine Stelle der Verwaltung ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, überprüft das Verwaltungsgericht die Entscheidung gemäß § 114 VwGO unter anderem darauf, ob **die äußeren Grenzen des Ermessens** überschritten sind. Eine solche **Ermessensüberschreitung** liegt vor, wenn eine Rechtsfolge gewählt wird, die überhaupt nicht zur Auswahl steht, oder wenn die gewählte **Rechtsfolge zwar grundsätzlich möglich** ist, aufgrund der konkret vorliegenden Umstände des Einzelfalles **aber wegen Verstoßes gegen Grundrechte wie Art. 3 Grundgesetz (GG)**¹⁶ **unzulässig** erscheint.¹⁷

15 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).

16 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz - GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

17 Decker, in: BeckOK VwGO, 68. Ed. 1.1.2024, § 114 Rn. 20.

Allerdings gesteht die Rechtsprechung dem Staat im Bereich der **Vergabe von Leistungen** besonders **große Gestaltungsfreiheit** zu, weshalb hier für **Ungleichbehandlungen** nur **reduzierte Rechtfertigungsanforderungen** gelten.¹⁸ Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:¹⁹

Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen [...]

Bei der **gewährenden Staatstätigkeit** hat der Gesetzgeber **weitgehende Freiheit** darüber zu entscheiden, **welche Personen** oder Unternehmen durch **finanzielle Zuwendungen** des Staates **gefördert** werden sollen [...]. Zwar bleibt er auch hier an den **Gleichheitssatz** gebunden. Das bedeutet aber nur, dass er seine Leistungen **nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten** verteilen darf. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm **in weitem Umfang** zu Gebote, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt [...].

Die von der Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vorgebrachte Überlegung, dass selbstnutzende Eigentümer durch die Kosten einer Heizungsanierung besonders belastet seien, weil sie anders als vermietende Eigentümer nicht die Möglichkeit hätten, die Kosten abzusetzen oder umzulegen, erscheint vor diesem Hintergrund sachbezogen und vertretbar. Es dürfte für vermietende Eigentümer daher regelmäßig nicht erfolgversprechend sein, die Versagung von Fördermitteln mit dem Argument anzugreifen, dass sie damit im Verhältnis zu selbstnutzenden Eigentümern in ungerechtfertigter Weise ungleich behandelt würden.

Umgekehrt führt eine **einmal begonnene Verwaltungspraxis**, soweit sie rechtmäßig ist, zu einer **Selbstbindung der Verwaltung**²⁰, eine Abweichung von der bisherigen Verwaltungspraxis ist daher nicht ohne rechtfertigenden Grund möglich²¹. Wurden einem selbstnutzenden Eigentümer also Klimageschwindigkeits-Bonus und Einkommensbonus gewährt, so können sich andere selbstnutzende Eigentümer darauf berufen und einen Anspruch auf Gleichbehandlung daraus ableiten. Für andere als selbstnutzende Eigentümer ergibt sich ein solcher Anspruch aber gerade nicht.

18 Boysen, in: von Münch/Künig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn 110.

19 BVerfGE 122, 1 (23) [Hervorhebungen und Auslassungen durch Verf.].

20 Kischel, in: BeckOK, GG, 57. Ed. 15.1.2024, Art. 3 Rn 112 f.

21 Kischel, in: BeckOK, GG, 57. Ed. 15.1.2024, Art. 3 Rn 90.