VG Berlin hat ein Urteil gefällt, das Mut und Weitsicht zeigt, bei dem aber auch die Verwaltung bereits vorangeschritten war.[73] In diesem Fall wollte ein Gastwirt im Rahmen einer Sondernutzungserlaubnis Tische auf dem Gehweg vor seinem Restaurant in Berlin mit Heizstrahlern ausstatten. Das Bezirksamt verbot die Heizstrahler »aufgrund unzumutbarer Emissionen«. Der Kläger griff das Verbot mit dem Hinweis an, selbst ein Berlin-weiter Verzicht auf Heizstrahler könne keinen »messbaren« Einfluss auf den Klimaschutz haben, und angesichts der geringen CO_2-Emissionen der Heizstrahler überwiege sein wirtschaftliches Interesse an stärkerem Umsatz das öffentliche Interesse an der Einsparung dieser Emissionen. Wenn überhaupt, könne eine solche Entscheidung nur einheitlich durch den Gesetzgeber getroffen werden. Das Gericht wies dies zurück: Mit diesem Argument ließen sich sämtliche Bemühungen um die Reduzierung von Treibhausgasen in Frage stellen. Das globale Ziel des Klimaschutzes erfordere lokales Handeln, und damit müsse auch der Einzelne Klimaschutzerwägungen gegen sich gelten lassen. Auf einheitliche gesetzliche Regelungen könne nicht gewartet werden. Gericht und Verwaltung nahmen im konkreten Fall Gewinneinbussen von bis zu 50% beim Gastwirt hin.

Dieser Fall ließe sich sowohl auf das einzelne Kohlekraftwerk als auch auf die Braunkohleförderung übertragen. Anlagenbetreiber und (in sogar noch stärkerem Maße) Bergbauunternehmen nehmen lediglich Gewinnchancen wahr – wie der Gastwirt, der seine Gaststube auch bei kühlen Temperaturen nach draußen erweitern will. Der vom VG Berlin aufgestellte Grundsatz, dass es eine Klimaschutzverantwortung des Einzelnen gibt, muss in diesem Sinne von Gemeinden, Verwaltungen und Gerichten in gleichem Maße Beachtung finden. Damit ist nicht gemeint, dass Bürgerinnen und Bürger – wir alle – nicht ebenfalls Verantwortung für den Schutz des Klimas tragen. Bei infrastrukturellen Entscheidungen kann diese aber nur von öffentlichen Stellen wahrgenommen werden. Diese haben zudem die Pflicht, auch die volkswirtschaftlichen Folgen Ihres Handelns zu überschauen und damit auch die Klimaschäden, die von der Bundesregierung schon im Jahre 2003 pauschal mit 205,00 € pro Tonne emittierten CO_2 bewertet werden.[74] Diese Verantwortung wird von Betroffenen und Verbänden im Kontext Kohle in den kommenden Jahren sicher verstärkt eingefordert werden.

Dr. Roda Verheyen (L.LM, London)
ist Rechtsanwältin in der Kanzlei Günther und Partner, Hamburg. Sie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Anlagen- und Planungsrecht und ist derzeit u.a. mit mehreren Genehmigungs- und Planungsverfahren für Kohlekraftwerke befasst. Sie ist seit 2002 Co-Direktorin des internationalen Netzwerks Climate Justice Programme und seit 2009 Vorstandsmitglied beim Internationalen Umweltrechtstag Hamburg e.V. (www.iurt.de).

73 *VG Berlin*, Urteil v. 15.5.2009 , VG 1 A 417/08 und Beschluss v. 23.1.2009 – VG 1 A 358.08, (sog. »Heizpilzentscheidung«); dazu *Verheyen*, Standpunkt – Gibt es eine voliziehbare Klimaschutzverantwortung des Einzelnen?, NJW-aktuell, Heft 36/2009, S. XII.

74 *Bundesregierung*, Bewertungsverfahren zum Bundesverkehrswegeplan 2003, S. 206.

Cornelia Ziehm

Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts

Die Industrienationen müssen ihre Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 reduzieren. Andernfalls wird die globale Erwärmung nicht auf zwei Grad Celsius begrenzt werden können. Notwendig ist folglich eine nahezu vollständige Dekarbonisierung unserer (Industrie-)Gesellschaft bis zur Hälfte des Jahrhunderts. Dieses Ziel wird mit großer Wahrscheinlichkeit nicht nur, aber maßgeblich auch wegen bestehender Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts eklatant verfehlt werden. Denn in den Ländern sind vielfach massive Vollzugsdefizite und ein Desinteresse an der Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Vollzugs zu konstatieren. Der Bund und die Europäische Kommission schauen dabei zum Teil seit Jahren tatenlos zu. Der nachfolgende Beitrag will eine – auch im Hinblick auf das von der Bundesregierung angekündigte Energiekonzept – dringend gebotene Diskussion über Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts anstoßen. Dabei werden zudem Möglichkeiten aufgezeigt, wie auch in Zeiten knapper Kassen Vollzugsdefizite verringert werden können.

A. Nahezu vollständige Dekarbonisierung der Industriegesellschaft bis 2050 erforderlich

Mit der 1992 beschlossenen und 1994 in Kraft getretenen UN-Klimarahmenkonvention[1] haben sich die Unterzeichnerstaaten, mithin auch Deutschland, zur Stabilisierung der Treibhausgasemissionen in der Atmosphäre auf einem Niveau verpflichtet, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Dazu ist es nach den Erkenntnissen der Klimaforscher notwendig, den globalen Temperaturanstieg auf maximal zwei Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau, also gegenüber 1750, zu begrenzen.[2]

Im Juli 2009 haben die Staats- und Regierungschefs der G8-Staaten und das Forum der 16 führenden Wirtschaftsmächte (Major Economies on Energy and Climate, MEF)[3] in L´Aquila die Bedeutung des Zwei-Grad-Ziels zur Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels anerkannt.[4] Im Copenhagen Accord, dem zentralen Abschlussdokument der 15. UN-Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009, wurde das Zwei-Grad-Ziel ebenfalls anerkannt.[5] Auch wenn der Copenhagen Accord von den teilnehmen-

1 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), http://unfccc.int/resource/ docs/convkp/convger.pdf.

2 Siehe statt vieler *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltfragen* (WBGU), Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz, Sondergutachten 2009.

3 Dazu gehören neben den G8 etwa Indien, Brasilien und China.

4 http://www.kooperation-international.de/countries/themes/info/detail/data/42358/?PHPSESS ID=c332.

5 Copenhagen Accord 2009, http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf; siehe ergänzend *Oschmann/Rostankowski*, Das Internationale Klimaschutzrecht nach Kopenhagen, ZUR 2010, 59 ff.

den Staaten nur zur Kenntnis genommen und nicht verabschiedet wurde, so ist das Zwei-Grad-Ziel mit diesem Dokument und dem Beschluss von L´Aquila jedenfalls zum Weltmaßstab der Klimapolitik geworden.

Das wiederum bedeutet: bis 2050 müssen die globalen Treibhausgasemissionen um mindestens 50 Prozent reduziert werden. Bezogen auf die Industriestaaten heißt das, die Industriestaaten müssen ihre Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent – im Vergleich zu 1990 – reduzieren.[6] Nach den aktuellen Erkenntnissen der Klimawissenschaftler wird, um das Zwei-Grad-Ziel noch erreichen zu können, eher eine Reduktion um 95 als um »lediglich« 80 Prozent notwendig sein.[7] Ohne eine solche drastische Verminderung der Treibhausgase steuert die Menschheit in rasantem Tempo auf eine globale Erderwärmung von bis zu sieben Grad Celsius zu. Das hätte verheerende Folgen.

Aus der Anerkennung des Zwei-Grad-Ziels folgt dementsprechend die Notwendigkeit einer nahezu vollständigen Dekarbonisierung unserer (Industrie-)Gesellschaft bis zum Jahre 2050. Dazu müssen alle relevanten Bereiche ihren Beitrag leisten.

B. Deutliche Zielverfehlung nicht nur, aber auch wegen bestehender Vollzugsdefizite wahrscheinlich

Im Koalitionsvertrag vom 26.10.2009 haben sich die Koalitionäre der Bundesregierung auf eine – unkonditionierte – Minderung der deutschen Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent und bis 2050 um mindestens 80 Prozent verständigt.[8] Beide Ziele werden ohne grundlegende zusätzliche Maßnahmen deutlich verfehlt werden. Das gilt erst recht für eine Minderung um 95 Prozent bis 2050 gegenüber 1990.

Mit den Meseberger Beschlüssen für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm (IEKP) vom August 2007 sollte eine Emissionsreduktion von 40 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 und in absoluten Zahlen eine jährliche Minderung um 270 Millionen Tonnen Treibhausgasen gegenüber 2006 erreicht werden.[9] Eine Wirkungsanalyse der Meseberger Beschlüsse ergibt statt der ursprünglichen Annahme von 270 Millionen Tonnen Treibhausgasen indes lediglich eine Reduktion um 219,4 Millionen Tonnen Treibhausgasen.[10] Die Meseberger Beschlüsse wurden im Laufe der Erarbeitung des IEKP zudem zum Teil erheblich verwässert. So wurde etwa auf ein tatsächlich ehrgeiziges Programm zum zügigen Auslaufen von Nachtspeicherheizungen verzichtet und die zunächst geplante schrittweise Verschärfung der energetischen Anforderungen um 60 Prozent bis 2012 in der Novellierung der Energieeinsparverordnung von 2009 (EnEV 2009)[11] im Hinblick auf den Gebäudebestand nahezu vollständig fallen gelassen. Eine weitere Emissionsschätzung kommt vor diesem Hintergrund auf eine Reduktion von nur 160 Millionen Tonnen Treibhausgasen pro Jahr bis 2020.[12]

In jedem Fall würde selbst eine ambitionierte Fortsetzung der heutigen Energie- und Klimaschutzpolitik im Ergebnis zu einer deutlichen Zielverfehlung bis 2050 führen. Der WWF geht in seiner Studie »Modell Deutschland« für ein derartiges Szenario von einer Reduktion von lediglich rund 45 Prozent bis 2050 im Vergleich zum Emissionsniveau des Jahres 1990 aus.[13]

Tatsächlich dürfte die wahrscheinliche Zielverfehlung aber sogar noch wesentlich gravierender sein. Denn bislang weitgehend unberücksichtigt sind die Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts. Für die Dekarbonisierung unserer Gesellschaft bis 2050 werden heute die Weichen gestellt. Die Mehrheit der Minderungspotenziale der Treibhausgasemissionen ist an langfristige Investitions- und Infrastrukturentscheidungen geknüpft. Es bedarf daher zweifelsohne schon und gerade jetzt weiterer materieller Klimaschutzanforderungen. Das Durchschnittsniveau des fossil bereit gestellten Wärmebedarfs für Wohngebäude in Deutschland müsste beispielsweise innerhalb der nächsten 40 Jahre auf eine Größenordnung von deutlich unter 20 Prozent, vielleicht sogar unter 10 Prozent des heutigen Durchschnittsbedarfs aller Gebäude gesenkt werden. Derartige Werte liegen erheblich unter dem geltenden Neubaubaustandard der EnEV 2009.[14] Ebenso bedarf es allerdings dringend auch geeigneter Maßnahmen, um den Vollzug – existierender und künftiger – Klimaschutzanforderungen in der Praxis sicher zu stellen.

Dem bisher wenig beleuchteten Aspekt der Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts widmet sich der vorliegende Beitrag. Offenbar wird dabei auch, dass für die Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts nicht allein knappe Personal- und Finanzressourcen in den Ländern ursächlich sind, sondern teilweise auch ein bedenkliches Desinteresse im Hinblick auf die Gewährleistung einer effektiven Umsetzung klimaschutzrelevanter Vorschriften vorhanden ist.

Im Gebäudebereich bestehen enorme Potenziale zur Reduktion von Treibhausgasemissionen. Nach der Branchenprognose des Bundesverbandes Erneuerbare Energie (BEE) könnten beispielsweise die erneuerbaren Energien bis 2020 einen Anteil von 25 Prozent im Wärmesektor (Neubauten und Gebäudebestand) abdecken und somit CO_2-Emissionen in Höhe von rund 57 Millionen Tonnen vermeiden.[15] Im Jahr 2050 könnte die Hälfte des – durch Effizienzanstrengungen reduzierten – Wärmebedarfs aus erneuerbaren Energien stammen.[16] Trotzdem wird der Gebäudebereich – übrigens auch von Umweltverbänden – bislang als wenig »attraktiv« empfunden und in der Folge nicht mit der erforderlichen Intensität begleitet. Ähnliches gilt für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Verkehrsbereich und in privaten Haushalten. Gleichzeitig sind gerade in den genannten Bereichen erhebliche Vollzugsdefizite zu konstatieren. Ohne grundlegende Fortschritte bei der Energieeffizienz und ohne die gleichzeitige massive Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien insbesondere auch im Wärmebereich werden die Emissionsminderungsziele bis 2050 nicht erreicht werden. Das von der Bundesregierung angekündigte Energiekonzept muss sich, will es seinem Namen gerecht werden, maßgeblich auch mit den Themen Energieeffizienz und Wärme befassen. Und es muss

6 *Allison et al.*, Copenhagen-Diagnosis, 2009, http://www.ccrc.unsw.edu.au/Copenhagen/ Copenhagen_Diagnosis_LOW.pdf; *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), Vierter Sachstandsbericht, 2007.

7 Siehe z.B. *Schellnhuber*, Interview vom 27.3.2009 unter http://www.co2-handel.de/article186_11272.html.

8 »Wachstum, Bildung, Zusammenhalt.« – Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP, http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf.

9 *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (BMU), Pressemitteilung vom 24.8.2007; *Bundesregierung*, Regierungserkärung vom 26.4.2007. Die in Meseberg beschlossen Eckpunkte sind im Internet abrufbar unter: http://www.bmu.de/ klimaschutz/downloads/doc/39875.php.

10 *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Umweltgutachten 2008, Tz. 105; *Ecofys*, Grobanalyse der mit den Maßnahmen des Eckpunkteplans »Integriertes Energie- und Klimaprogramm« bis 2020 im Inland erreichbaren Treibhausgasemissionsreduktion, 2007.

11 Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden vom 24.7.2007 (BGBl. 2007 I S. 1519), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29.4.2009 (BGBl. 2009 I S. 954).

12 *SRU* (Fn. 10), Tz. 105; *EUtech*, Bewertung und Vergleich mit dem Greenpeace Energiekonzept »Plan B«. Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung (Meseberger Beschlüsse), 2007.

13 *WWF*, Modell Deutschland – Klimaschutz bis 2050 – Vom Ziel her denken, 2009.

14 *Institut Wohnen und Umwelt* (IWU), Fachliche Stellungnahme zur Entwicklung der EnEV, 2008, S. 12; siehe auch *Klinski*, Energetische Gebäudesanierung und Mietrecht – Hemmnisse und Reformüberlegungen, ZUR 2010, 283.

15 *Bundesverband Erneuerbare Energie e.V.* (BEE), Wege in die moderne Energiewirtschaft, Ausbauprognose der Erneuerbare-Energien-Branche, Teil 2: Wärmeversorgung 2020, 2009.

16 *Nitsch*, Leitstudie 2007, 2007, http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/38787/39882/.

Lösungen zur Verringerung der insoweit bestehenden Vollzugsdefizite aufzeigen. Denn die besten Anforderungen helfen wenig, wenn sie in der Praxis nicht oder bestenfalls halbherzig umgesetzt werden.

C. Vollzugsdefizite im Gebäudebereich

I. EEWärme-Gesetz und Energieeinsparverordnung

Für den Gebäudebereich sind vor allem zwei Regelungen relevant, zum einen das Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (EEWärmeG),[17] zum anderen die Energieeinsparverordnung (EnEV).[18] Das EEWärmeG ist am 1.1.2009 in Kraft getreten, die EnEV in ihrer Fassung von 2009 zum 1.10.2009.

Das EEWärmeG soll dazu beitragen, den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme (Raum-, Kühl- und Prozesswärme sowie Warmwasser) bis zum Jahr 2020 auf 14 Prozent zu erhöhen.[19] Es richtet sich an alle Eigentümer von Gebäuden, die seit dem 1.1.2009 neu errichtet werden, über eine Nutzfläche von mehr 50 qm verfügen, unter Einsatz von Energie beheizt oder gekühlt werden und für die der Bauantrag oder die Bauanzeige nicht vor dem 1.1.2009 gestellt wurde. Für diese Gebäude führt das Gesetz die Pflicht ein, bei der Versorgung mit Wärme zu einem Anteil von 15 Prozent erneuerbare Energien einzusetzen. Die Erfüllung dieser Nutzungspflicht kann durch Realisierung beispielsweise verstärkter Wärmedämmungen kompensiert werden. Eigentümer von Gebäuden, die bereits errichtet sind, können von den Ländern grundsätzlich ebenfalls zur Nutzung erneuerbarer Energien verpflichtet werden. Das ist bislang allerdings nur in Baden-Württemberg geschehen.

Ziel der EnEV 2009 ist es, den Energiebedarf für Heizung und Warmwasser im Gebäudebereich um etwa 30 Prozent zu senken.[20] Die EnEV 2009 schreibt neue bautechnische Standardanforderungen zum effizienten Betriebsenergieverbrauch von Gebäuden und Bauprojekten vor. So wird beispielsweise die Obergrenze für den zulässigen Jahres-Primärbedarf für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Kühlung gegenüber den alten Vorgaben um durchschnittlich 30 Prozent reduziert, die energetische Anforderung an die Wärmedämmung der Gebäudehülle bei Neubauten um durchschnittlich 15 Prozent erhöht. Das Umweltbundesamt (UBA) hat einer verschärften EnEV ein großes Einsparpotenzial bescheinigt – allerdings unter anderem unter der Voraussetzung einer Verbesserung des bisher mangelhaften Vollzugs.[21]

Den im Prinzip flächendeckenden Verzicht auf staatliche Bauabnahmen wollen EEWärmeG und EnEV 2009 durch das Erfordernis privater Nachweise, in der Regel so genannte Unternehmererklärungen, ausgleichen. Diese privaten Nachweise sollen die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben von EEWärmeG und EnEV gegenüber den zuständigen Behörden belegen. Zur Kontrolle der Erfüllung der Nutzungspflicht erneuerbarer Energien und der Richtigkeit der entsprechenden Nachweise sollen die zuständigen Behörden nach § 11 EEWärmeG geeignete Stichprobenverfahren durchführen. Bestimmte Kontrollaufgaben im Rahmen der EnEV 2009 wurden auf die Bezirksschornsteinfeger übertragen (§ 26 b EnEV2009).

II. Die Vollzugssituation in den Ländern

Die Deutsche Umwelthilfe hat Anfang April 2010 sämtliche Bundesländer auf der Grundlage der Landes-Umweltinformationsgesetze um Auskunft gebeten, welche Behörde jeweils für den Vollzug des EEWärmeG und der EnEV zuständig ist und wie der Vollzug der beiden Regelungen personell und in der Praxis konkret ausgestaltet wird. Außerdem wurde nach den bisherigen Vollzugserfahrungen im Hinblick auf EEWärmeG und EnEV 2009 gefragt.

Das Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen: Fast anderthalb Jahre nach Inkrafttreten des EEWärmeG gibt es in den Bundesländern bis auf einige wenige Ausnahmen keinerlei Vollzugskontrolle, nicht einmal stichprobenhaft.[22] Es fehlt überwiegend bereits an der Benennung der zuständigen Vollzugsbehörde. Im Hinblick auf die Umsetzung der EnEV sind zwar zwischenzeitlich von den Ländern mehrheitlich Vollzugsbehörden benannt worden. Von einer effektiven Kontrolle der tatsächlichen Einhaltung der Effizienzstandards der EnEV kann jedoch keine Rede sein.

Die folgenden Auszüge aus den Antworten der Bundesländer an die Deutsche Umwelthilfe geben einen Überblick über die in hohem Maße unzulängliche Vollzugssituation in Deutschland. Die Reaktionen der Länder werden auch deshalb ausführlich dargestellt, weil sie eindrucksvoll das offenbar vielfach fehlende Verständnis und Interesse über die und an der Rolle der Verwaltung zur Gewährleistung eines wirksamen Klimaschutzes veranschaulichen:

1. Baden-Württemberg

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr teilt mit, dass für den Vollzug des Landes-EEWärmeG die unteren Baurechtsbehörden zuständig seien. Für den Vollzug des Bundes-EEWärmeG gelte Entsprechendes. Die Nachweiskontrolle bzw. -bestätigung erfolge durch einen Sachkundigen (Landes-EEWärmeG) oder z.B. auch durch Anlagenhersteller oder Fachbetriebe (Bundes-EEWärmeG). Die Überwachung des Eingangs der Nachweise bei Neugebäuden erfolge durch Hinweise in der Baugenehmigung auf die Pflichten nach dem Wärmegesetz und die Wiedervorlage der Bauakte. Für den Gebäudebestand erfahre die Baurechtsbehörde durch Nachfrage bei den Schornsteinfegern, wer die zentrale Heizanlage ausgetauscht habe. Die Baurechtsbehörden könnten auf der Grundlage dieser Informationen den Eingang der Nachweise überwachen. Die Erfahrungen mit dem Vollzug seien, so das Ministerium ohne weitere Begründung, positiv. Im Hinblick auf den Vollzug der EnEV 2009 antwortet das Wirtschaftsministerium, dass die Überwachung einerseits im Rahmen einer Eigenkontrolle des Bauherrn oder des von ihm Beauftragten erfolge. Ergänzend sei der unteren Baurechtsbehörde nach Fertigstellung der baulichen Anlage insbesondere eine Kopie der rechnerischen Nachweise und des Energieausweises zu den Bauakten zu geben. Auf dieser Grundlage könne die untere Baurechtsbehörde durch Kontrollen vor Ort die Übereinstimmung der Bausausführung mit den zugrunde liegenden Annahmen prüfen, soweit sie dies für geboten erachte. Bei Maßnahmen im Gebäudebestand erfolge der Vollzug insbesondere über die Unternehmererklärungen gemäß § 26 a EnEV, die vom Eigentümer in Kopie der Baurechtsbehörde zuzuleiten seien. Den Umfang der personellen Ausstattung würden die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in eigener Verantwortung festlegen.

17 Vom 7.8.2008, BGBl. 2008 I S. 1658.

18 Siehe oben Fn. 11.

19 Vgl. § 1 des Gesetzes sowie die konsolidierte Begründung. Das EEWärmeG bleibt in seinem Anspruch mithin erheblich hinter dem im Gebäudebereich vorhandenen Einsparpotenzial zurück, siehe die Branchenprognose des *BEE* (Fn. 15).

20 *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (BMVBS), Die Änderungen der EnEV 2009 im Überblick: http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Klimaschutz-und-Energiesparen-,2975/ Energieeinspar-verordnung.htm.

21 *UBA*, Klimaschutz in Deutschland: 40 %-Senkung der CO_2-Emissionen bis 2020 gegenüber 1990. Climate Change 05/07, S. 50.

22 Berücksichtigt sind alle Antworten aus den Bundesländern auf die Anfrage der Deutschen Umwelthilfe vom April 2010, die bis zum 15.6.2010 bei der Deutschen Umwelthilfe eingegangen sind. Während beispielsweise Berlin, das Saarland und Schleswig-Holstein noch im April 2010 geantwortet haben, wurden von mehreren Bundesländern die gesetzlichen Fristen zum Teil erheblich überschritten. So ist etwa die Antwort aus Rheinland-Pfalz erst am 14.6. bei der Deutschen Umwelthilfe eingegangen. Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen haben überhaupt nicht geantwortet.

2. Bayern

Das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie schreibt, der Vollzug des EEWärmeG sei in Bayern bislang noch nicht durch ein landesrechtliches Vollzugsgesetz geregelt. Die Zuständigkeit für den Vollzug des EEWärmeG solle mit Inkrafttreten des Vollzugsgesetzes auf die Kreisverwaltungsbehörden und auf diejenigen kreisangehörigen Gemeinden übertragen werden, die als so genannte Delegationsgemeinden Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden wahrnehmen. Stichprobenartige Kontrollen der Richtigkeit der Nachweise sollen in maximal fünf Prozent aller Fälle vorgenommen werden. Zuständige Behörden für den Vollzug der EnEV 2009 seien die unteren Bauaufsichtsbehörden. Konkrete einzelfallbezogene Statistiken und Zahlen über den Vollzug der EnEV 2009 lägen nach Auskunft der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern nicht vor.

3. Berlin

In der Antwort der Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz an die Deutsche Umwelthilfe heißt es, der Vollzug des EEWärmeG sei – wie in vielen anderen Bundesländern – noch nicht geregelt. Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Vollzug lägen somit noch nicht vor. Der Vollzug der EnEV erfolge in den Bezirken, in den unteren Bauaufsichtsbehörden, die ministerielle Zuständigkeit liege bei der für Bauen und Wohnen zuständigen Senatsverwaltung. Die personelle Ausstattung in den Bezirken sei unterschiedlich. Weitere Auskunft zu Vollzugserfahrungen mit der EnEV gibt es nicht.

4. Brandenburg

Das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft teilt mit, die Durchführungsverordnung zur Umsetzung der EnEV befinde sich in der Ressortabstimmung. Eine Einführung sei zeitnah vorgesehen. Bezüglich des EEWärmeG dauerten die Abstimmungen zwischen den beteiligten Ressorts der Landesregierung noch an.

5. Bremen

Die Behörde für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa antwortet, es sei beabsichtigt, ein einheitliches Vollzugsverfahren für EnEV und EEWärmeG zu etablieren, entsprechende Gesetz- und Verordnungsentwürfe seien in der Verbändeanhörung. Die Prüfung von Nachweisen und die Überwachung der Bauausführung sollen auf staatlich zugelassene Sachverständige übertragen werden. Der Vollzug der EnEV erfolge derzeit nach den Vorschriften der DVO-EnEV, wonach die Bauherrn verpflichtet seien, die EnEV-Nachweise durch Ingenieure oder Architekten erstellen und die Bauausführung überwachen zu lassen.

Problematisch sei, dass das EEWärmeG nicht verlange, dass bereits während der Errichtung der Gebäude den Sachverständigen die Nachweise übergeben würden und eine Kontrolle der Umsetzung der Anforderungen des EEWärmeG in die Überwachung der Bauausführung eingebunden werden könne. Denn die Erfahrungen beim Vollzug der EnEV zeigten, dass es vor allem bei der baulichen Umsetzung zu Abweichungen von den gesetzlichen Anforderungen komme. Als einziges Bundesland spricht Bremen damit die Notwendigkeit einer Kontrolle der fachgerechten Ausführung bereits während der Baurealisierung an.[23]

6. Hamburg

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt schreibt, dass die Bezirksämter für den Vollzug von EEWärmeG und EnEV zuständig seien. In der Praxis würden die Vollzugsaufgaben für die EnEV 2009 von der Bauaufsicht wahrgenommen, die Prüfung der energetischen Anforderungen erfolge im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens. Im Rahmen dieser präventiven Prüfung werde auch der anteilige Einsatz erneuerbarer Energien und kompensativer Maßnahmen erfasst. Der eingeschlagene Weg habe sich bewährt. Eine nähere Erläuterung dafür gibt es nicht.

7. Hessen

Aus dem Antwortschreiben des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz geht hervor, dass sich ein Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung zum Vollzug des EEWärmeG in der Regierungsanhörung befindet. Durch eine Änderung des Hessischen Energiegesetzes sollen den kreisfreien Städten sowie den kreisangehörigen Gemeinden, denen die Bauaufsicht übertragen ist, die Vollzugsaufgaben nach dem EEWärmeG übertragen werden. Das Anhörungsverfahren werde noch einige Zeit in Anspruch nehmen, heißt es weiter. Die Zuständigkeit für die EnEV sei bereits an die unteren Bauaufsichtsbehörden delegiert worden. Auskunft über Vollzugserfahrungen wird nicht erteilt.

8. Niedersachsen

Das Ministerium für Soziales, Frauen, Familien und Gesundheit teilt mit, für den Vollzug der EnEV 2009 seien die unteren Bauaufsichtsbehörden zuständig. Entsprechendes gelte für den Vollzug der Nutzungspflicht nach § 3 Abs. 1 des EEWärmeG. Die personelle Ausstattung der unteren Bauaufsichtsbehörden obliege den zuständigen Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden. Hinreichende Erfahrungen in Bezug auf die EnEV 2009 und das EEWärmeG lägen noch nicht vor.

9. Rheinland-Pfalz

Nach Auskunft des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz ist dieses derzeit für den Vollzug des EEWärmeG zuständig. Es sei aber beabsichtigt, diese Zuständigkeit in der nächsten Zeit den Kommunen zu übertragen. Für den Vollzug der EnEV sei nach der Landesverordnung über Zuständigkeiten im Bereich der Energieeinsparung die untere Bauaufsichtsbehörde zuständig. Für die in der Verordnung noch nicht berücksichtigten Aufgaben sei derzeit das Umweltministerium zuständig. Auch hier sei beabsichtigt, die Zuständigkeit den Kommunen zu übertragen. Der Vollzug werde von den genannten Behörden im Rahmen ihrer Tätigkeiten durchgeführt. Anfragen seien in der Vergangenheit nur sehr wenige gestellt worden, die in der Regel kurzfristig hätten beantwortet werden können.

10. Saarland

Zuständig sowohl für den Vollzug des EEWärmeG als auch der EnEV seien, so das saarländische Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr, die unteren Bauaufsichtsbehörden. Personell seien diese nicht zusätzlich ausgestattet worden. Nach der Landesbauordnung werde die Umsetzung der Anforderungen aus der EnEV nicht geprüft. Über die stichprobenhafte Kontrolle der Pflichten nach dem EEWärmeG lägen dem Ministerium keine Erkenntnisse vor, da es aus Deregulierungsgründen keine Berichtspflichten der unteren Bauaufsicht gegenüber der Obersten Bauaufsicht gebe.

11. Sachsen

In der Antwort des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft heißt es, die ministerielle Zuständigkeit liege beim Sächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Für die Vollzugszuständigkeit sei ein eigenes Ausführungsgesetz notwendig. Das Verfahren hierzu sei noch nicht abgeschlossen. Die Vollzugszuständigkeit für die EnEV liege bei den unteren Bauaufsichtsbehörden. Die personelle Besetzung der unteren Bauaufsichtsbehörden obliege den Kommunen. Das Sächsische Staatsministerium des Inneren habe bisher keine Veranlassung gehabt, dazu eine Abfrage durchzuführen. Aus den durch die untere Bauaufsichtsbehörde und durch Bürger an das Innenministerium herangetragenen Fragestellungen zur EnEV 2009 lasse sich ableiten, dass im Vollzug bisher keine wesentlichen Probleme aufgetreten seien.

12. Sachsen-Anhalt

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit antwortet, die Vollzugsaufgaben zum EEWärmeG würden gegenwärtig zwischen den Ministerien für Landwirtschaft und Umwelt bzw. Landesentwicklung und Verkehr abschließend geklärt. Die Durchführungsverordnung zur EnEV befände sich in der Endphase der Ressortabstimmung. Es sei beabsichtigt, den Vollzug durch die Baubehörden wahrnehmen zu lassen.

13. Schleswig-Holstein

Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume schreibt, der Vollzug des EEWärmeG solle zwischen Innenministerium und Umweltministerium bzw. den jeweils nachgeordneten Behörden, den unteren Bauaufsichtsbehörden bzw. dem Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) geregelt werden. Die entsprechende Zuständigkeitsverordnung und die Zuteilung der Vollzugsaufgaben befänden sich gegenwärtig im Abstimmungsverfahren. Für den Vollzug seien im LLUR zwei halbe Stellen vorgesehen. Zuständig für den Vollzug der EnEV seien die unteren Bauaufsichtsbehörden. Für den tatsächlichen Einsatz des vorhandenen Personals seien die unteren Bauaufsichtsbehörden nach eigenem Ermessen zuständig. Konkrete Erfahrungen mit dem Vollzug der EnEV seien bislang nicht erhoben worden.

Aus Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen liegen keine Antworten auf die Anfrage der Deutschen Umwelthilfe vor – obwohl die Frist nach den Landes-Umweltinformationsgesetzen weit überschritten ist.

III. Zwischenfazit

Durch den Verzicht auf Genehmigungserfordernisse und auf staatliche Bauabnahmen fehlt es nicht nur an einer regelmäßigen Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen des EEWärmeG. Die ganz überwiegende Zahl der Bundesländer überwacht darüber hinaus seit anderthalb Jahren nicht einmal stichprobenartig die Erfüllung der Nutzungspflicht erneuerbarer Energien und die Richtigkeit der entsprechenden Nachweise (§ 11 EEWärmeG). Und der Bund schaut – ungeachtet Art. 84 Abs. 3 und 4 GG – zu. Nichts anderes gilt im Hinblick auf die EnEV 2009. Ob und wie der Vollzug der EnEV in der Praxis erfolgt, wird von den übergeordneten Behörden entweder gar nicht verfolgt (siehe beispielsweise Bayern, Schleswig-Holstein oder das Saarland). Oder es wird zwar behauptet, dass die Vollzugserfahrungen positiv seien bzw. keine wesentlichen Probleme bestünden oder sich der eingeschlagene Weg bewährt habe (siehe beispielsweise Baden-Württemberg, Sachsen und Hamburg). Eine nähere Begründung dafür gibt es jedoch nicht. Andere Länder antworten erst überhaupt nicht auf die Frage nach bisherigen Vollzugserfahrungen. Vor diesem Hintergrund überrascht es kaum, dass sich der Bundesrat seinerzeit sogar geweigert hatte, zumindest die von der damaligen Bundesregierung vorgeschlagene behördliche Stichprobenkontrolle in die EnEV 2009 aufzunehmen.[24]

Die Notwendigkeit der Überwachung der Vorgaben des EEWärmeG und der EnEV auch während der Bauausführung wird nur von einem einzigen Bundesland (Bremen) thematisiert. Tatsächlich genügt die bloße Nachweiskontrolle offensichtlich nicht. Denn nicht selten wird statt des in der Unternehmererklärung behauptet Dämmmaterials ein anderes, weniger gutes genommen, weil das für den Eigentümer, den Architekten oder Bauleiter billiger ist. Oder die Dämmschicht wird in Wahrheit dünner aufgebracht als behauptet, weil das ebenfalls billiger ist. Oder es wird infolge unsachgemäßer Arbeit lückenhaft gedämmt, so dass die Dämmung nicht »winddicht« erfolgt – entsprechend qualifizierte Handwerker sind teuer. Doch nicht allein die Wärmedämmstandards bei Fassadenerneuerungen werden häufig umgegangen, ähnliches gilt insbesondere auch für Dacharbeiten und für den Austausch von Fenstern.[25] Auch wenn über den Umfang dieser Abweichungen in der Praxis keine konkreten Zahlen genannt werden können, so ist in Anbetracht der Prozesse, in denen vor Zivilgerichten wegen unfachmännischer Bausführung oder Sanierung gestritten wird, doch jedenfalls klar, dass es sich keineswegs um Einzelfälle handelt – zumal längst nicht jeder Fall einer nicht fachgerechten Bauausführung vor Gericht landet. Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)[26] sowie das UBA[27] haben im Hinblick auf die EnEV in der Vergangenheit erhebliche Vollzugsdefizite beklagt.

An dieser Situation vermag die durch § 26 b EnEV 2009 »zur Stärkung der hoheitlichen Überwachung« erfolgte Betrauung der Bezirksschornsteinfegermeister mit der Aufgabe, im Rahmen der Feuerstättenschau bestimmte Prüfungen vor Ort vorzunehmen, bestenfalls wenig zu ändern. Denn die Feuerstättenschau erfolgt erst nach Fertigstellung des Gebäudes bzw. nach abgeschlossener Sanierung, und sie bezieht sich lediglich auf die heizungstechnischen Anlagen, nicht aber auf die Gebäudehülle und ähnliches. Der Schornsteinfeger kann den Heizkessel und die Dämmung an den Rohrleitungen prüfen, mehr nicht. Dementsprechend dürfte auch die beispielsweise von Berlin beabsichtigte Übertragung von Prüfungen im Rahmen der Umsetzung des EEWärmeG ebenfalls auf die Bezirksschornsteinfeger[28] schwerlich ausreichend sein. Denn ob bzw. zu welchen Anteilen für die Wärmeversorgung eines Hauses erneuerbare Energien oder Kraftwärmekoppelung eingesetzt werden, wird im Rahmen der Feuerstättenschau allenfalls ansatzweise überprüft werden können. Keine Aussage wird ein Bezirksschornsteinfeger bei der Feuerstättenschau über die Realisierung bestimmter Wärmedämmungen des Gebäudes als Kompensation für den Einsatz erneuerbarer Energien treffen können. Dafür müsste der Schornsteinfeger bei der Errichtung des Gebäudes dabei und entsprechend qualifiziert sein. Beides ist er nicht.

Unter diesen Rahmenbedingungen dürfte deshalb nicht einmal das in Anbetracht der im Gebäudebereich tatsächlich vorhandenen Energieeinsparpotenziale wenig ehrgeizige Ziel des EEWärmeG, den Anteil erneuerbarer Energien im Wärmesektor bis 2020 auf 14 Prozent zu steigern, erreicht werden.[29] Entsprechendes gilt im Hinblick auf die mit der EnEV 2009 verfolgten Einsparziele.

D. Vollzugsdefizite im Bereich der Energieeffizienz von Pkw und Haushaltsgeräten

I. Energieverbrauchskennzeichnungsverordnungen

Erhebliche Vollzugsdefizite bestehen auch bei der Durchsetzung der Kennzeichnung der Energieverbräuche von Pkw und Haushaltsgeräten (so genannte Weiße Ware) nach der seit 1.11.2004 gel-

23 Siehe zu dieser Problematik auch bereits *SRU*, Schritte in nächste Jahrtausend – Umweltgutachten 2000, Tz. 758.

24 Vgl. einerseits § 26 a EnEV i.d.F. des Regierungsentwurfs (BR-Drs. 569/08) und andererseits den Änderungsbeschluss Nr. 14 des Bundesrates in BR-Drs. 569/08(B).

25 *Klinski*, ZUR 2010, 286.

26 *SRU* (Fn. 23), Tz. 758.

27 *UBA* (Fn. 21), S. 50. Siehe außerdem *Klinski*, ZUR 2010, 286 sowie *Wustlich*, »Erneuerbare Wärme« im Klimaschutzrecht, ZUR 2008, 113, 118.

28 Siehe den – zwischenzeitlich – dritten Entwurf für ein Berliner Klimaschutzgesetz.

29 So auch *BEE* (Fn. 15), S. 7.

tenden Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungs-Verordnung (Pkw-EnVKV)[30] und der Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKV)[31] vom 30.10.1997. Pkw-Hersteller und Pkw-Händler sind verpflichtet, bei der Bewerbung neuer Pkw Kraftstoffverbrauch und CO_2-Emissionen deutlich sichtbar und nicht weniger hervorgehoben als den Hauptteil der Werbebotschaft zu kennzeichnen, und zwar sowohl bei einer Ausstellung in Verkaufsräumen als auch in Zeitungsanzeigen sowie im Internet (§ 5 Pkw-EnVKV). Nach § 4 Abs. 1 und 2 EnVKV sind Etiketten mit Energieverbrauchsdaten an Haushaltsgeräten vor deren Ausstellung in den Verkaufsräumen außen an der Vorder- oder Oberseite deutlich sichtbar und nicht verdeckt anzubringen. Deutlichkeit und Sichtbarkeit der Etiketten dürfen nicht durch sonstige Angaben, Aufdrucke oder Hinweise beeinträchtigt werden.

Ziel der Pkw-EnVKV ist es, den Verbrauchern einen direkten Vergleich der Kraftstoffverbräuche sowie der CO_2-Emissionen neuer Pkw zu ermöglichen. Mittel- und längerfristig soll damit der Übergang zu verbrauchsärmeren und damit klimafreundlichen Fahrzeugen gefördert werden. Entsprechendes gilt im Hinblick auf die für die Weiße Ware maßgebliche EnVKV. Im Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland wird diesen Kennzeichnungsvorschriften dementsprechend eine besondere Bedeutung zuerkannt.[32]

II. Die Vollzugssituation in den Ländern

Tatsächlich findet allerdings eine Kontrolle der Umsetzung der vorgeschriebenen Kennzeichnung in den Bundesländern so gut wie nicht statt. Von der in beiden Verordnungen vorgesehenen Möglichkeit, bei Verstößen Ordnungswidrigkeitenverfahren einzuleiten und Bußgelder zu verhängen, wird im Prinzip kein Gebrauch gemacht. Das ist das Ergebnis wiederholter Umfragen der Deutschen Umwelthilfe in allen 16 Bundesländern.

Gleichzeitig stellt die Deutsche Umwelthilfe bei Testbesuchen in Autohäusern und Elektromärkten und bei stichprobenartiger Durchsicht von Zeitungsanzeigen regelmäßig Verstöße gegen die Kennzeichnungspflicht fest. Auch die Verbraucherzentralen haben beispielsweise im Juni 2009 Stichprobentests in 625 Autohäusern gemacht. Trotz gesetzlicher Verpflichtung war die Kennzeichnung danach in nicht einmal der Hälfte der untersuchten Fälle (46,1 Prozent) ordnungsgemäß umgesetzt. 42 der untersuchten Autohäuser (6,7 Prozent) wiesen überhaupt keine Kennzeichnung auf. In Niedersachsen lag die Quote hierfür sogar bei 20,3 Prozent, in Baden-Württemberg bei 14,3 Prozent und Sachsen bei 13,8 Prozent. Es sei, so der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), sogar in vielen Bundesländern noch immer unklar, welche Behörde für die Kontrolle der Autohäuser zuständig ist.[33]

Der Bund schaut auch hier seit Jahren tatenlos zu, anstatt unter Berufung auf Art. 84 Abs. 3 und 4 GG endlich die Umsetzung der Verordnungen in der Praxis in den Ländern einzufordern.

III. Aktuelle Rechtsprechung

Die Deutsche Umwelthilfe wendet sich bei von ihr festgestellten Verstößen gegen Kennzeichnungsvorschriften an die betreffenden Hersteller oder Händler und fordert diese auf, zuzusichern, dass künftig eine ordnungsgemäße Kennzeichnung erfolgen werde. Nicht selten fehlt dazu die Bereitschaft, so dass eine Klärung durch die Gerichte erfolgt. Drei aktuelle Gerichtsurteile, die die Deutsche Umwelthilfe erstritten hat, zeigen beispielhaft und eindrücklich, wie und mit welcher Argumentation auch nach über fünf Jahren Geltung der Pkw-EnVKV unverändert versucht wird, sich der Kennzeichnungspflicht zu entziehen oder diese faktisch zu umgehen – und wie notwendig eine effektive Vollzugskontrolle durch die dafür zuständige Verwaltung wäre.

Im Urteil des LG Duisburg vom 15.12.2009[34] gegen den Betreiber eines Autohauses für Neufahrzeuge heißt es:

»Nach Ziff. 2 der Anlage 4 zu § 5 Pkw-EnVKV muss der Hinweis auf die Verbrauchs- und Emissionswerte des Fahrzeugs »auch bei flüchtigem Lesen ... gut lesbar und nicht weniger hervorgehoben sein als der Hauptteil der Werbebotschaft.« Dies gilt bei einer Platzierung in der Anzeige und einer Größe der Schrift nicht für die Angaben zum Verbrauch, die sich ganz unten noch unterhalb der weit auffälliger gestalteten Kontaktdaten befinden. An dieser Stelle vermutet der Leser ohnehin keine relevanten Fahrzeuginformationen mehr. Die Angaben erfolgen zudem in einer so kleinen Schrift gedruckt, dass sie aus normaler Leseentfernung nicht sicher zu erfassen sind, vielmehr der Betrachter die Schrift mühsam unter Änderung seiner Lesehaltung und ungewöhnlicher Annäherung an die Zeitung entziffern muss. Dabei ist die hier verwendete Schriftgröße um ein Vielfaches kleiner als im übrigen Anzeigentext und die Lesbarkeit ganz offensichtlich stark herabgesetzt. Die Gestaltung der Anzeige lässt erkennen, dass auf die Lesbarkeit und Kenntnisnahme der Verbrauchs- und Emissionswerte kein Wert gelegt wurde. Die Schriftgröße und die Platzierung geben in der Tat die Haltung wieder, dass die von der Norm geforderten Angaben für die von der Beklagten angesprochenen Kundenkreise nach ihrer Auffassung bedeutungslos sind, mithin eine gleichwertige Behandlung wie der Hauptteil der Werbebotschaft von vornherein nicht verdienen. Darin liegt auch ein systematischer Verstoß gegen § 5 Pkw-EnVKV und dessen Anlage 4.«

Das LG Hamburg führt in seinem Urteil vom 16.12.2009[35] ebenfalls gegen den Betreiber eines Autohauses aus:

»Auf Grund des minimalistischen Schriftbildes – die Verbrauchsangaben in den Fußnoten sind ohne Lupe nahezu nicht lesbar – kann bereits nicht die Rede davon sein, dass die dort enthaltenen Verbrauchsangaben »bei flüchtigem Lesen leicht verständlich, gut lesbar« sind. Darüber hinaus sind sie auch »nicht weniger hervorgehoben« als der Hauptteil der Werbebotschaft. ... Unter diesen Umständen aber können die in den Fußnoten in minimaler Schriftgröße enthaltenen Erläuterungen nicht als Hauptteil der Werbebotschaft aufgefasst werden. Ein anderes Ergebnis wäre ja auch geradezu absurd und würde Ziff. 2 des Abschnittes I der Anlage 4 zu § 5 Pkw-EnVKV zuwiderlaufen. Dann wäre es ja möglich, entscheidende Pflichtangaben in eine kaum lesbare Fußnote zu packen und dies Ganze dann als Hauptteil der Werbebotschaft zu propagieren.«

In einer Entscheidung des BGH vom 5.2.2010 in Sachen Deutsche Umwelthilfe gegen einen Händler von Premiumklassewagen der Marke Lamborghini[36] ging es in dritter (!) Instanz um die Frage, ob die Vorschriften zur Kennzeichnung des Spritverbrauchs und des CO_2-Ausstosses von Neufahrzeugen für alle Bürger eine kaufrelevante Information darstellten oder aber, ob sich eine nach Auffassung der Anwälte der Beklagten klar abgrenzbare Gruppe von sehr Wohlhabenden grundsätzlich für derartige Angaben nicht interessiere, da ihr die Kosten des Spritverbrauchs egal seien und deshalb die fehlende Kennzeichnung bei verschiedenen Lamborghini-Modellen sowie bei Bentley, Maybach und Rolls Royce irrelevant sei. Das LG Stuttgart war dieser originellen Argumentation der Beklagten in der ersten Instanz tatsächlich gefolgt. Das OLG Stuttgart hob die Entscheidung auf und stellte fest, dass die Kennzeichnungspflicht nach der Pkw-EnVKV selbstverständlich auch für Pkw der Premiumklasse gelte. Die Pkw-EnVKV unterscheide, so das OLG Stuttgart zutreffend, nicht zwischen Verbrauchern, die aus Liebhaberei und Sammlerinteresse oder aus anderen Gründen Pkw erwerben. Nach dem Willen des europäischen und nationalen Gesetzgebers sollten mit der Pkw-EnVKV die Konsumenten dazu veranlasst werden, vor jeder Anschaffung eines Pkw den Klimaschutz in die Kaufentscheidung einzubeziehen. Auch Käufer, die sich zunächst nicht für die Verbrauchs- und Emissionswerte interessieren, sollten durch diese Informationen auf die Umweltauswirkungen ihrer Anschaffung aufmerksam gemacht werden. Lamborghini zog darauf hin vor den BGH. Dieser gab der Deutschen Umwelthilfe Recht und bestätigte das Urteil des OLG Stuttgart vollumfänglich.

IV. Die europäische Ebene

Aufschlussreich im Hinblick auf die Haltung des Bundes, aber auch der Europäischen Kommission zu Vollzugsdefiziten im Bereich des Klimaschutzrechts ist ein von der Deutschen Umwelthilfe 2008 angestrengtes und auf Grund der über Jahre festgestellten Vollzugsdefizite ausführlich begründetes Beschwerdeverfahren bei der Europäischen Kommission wegen faktischer Nichtumsetzung der Richtlinie 1999/94/EG über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO_2-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen.[37] Die Europäische Kommission hat das Verfahren im Mai 2009 eingestellt. Zur Begründung beruft sie sich auf eine Mitteilung der Bundesregierung an die Kommission vom Januar 2009 – allerdings ohne diese in Beziehung zu den von der Deutschen Umwelthilfe ausführlich dokumentierten Kennzeichnungsverstößen zu setzen und ohne näher auf die Argumente der Bundesregierung einzugehen.

Als Nachweis für den Vollzug der PkwEnVKV stünden, so die Bundesregierung, in Deutschland drei Schutzmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Vorschriften der Pkw-EnVKV zur Verfügung: a) die verwaltungsbehördliche Überwachung mit der Möglichkeit der Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren, b) ein Vorgehen nach den Vorschriften des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) sowie c) Selbstverpflichtungen der Wirtschaft.

»Selbstverpflichtungen der Wirtschaft« sind indes offensichtlich bereits keine »Schutzmöglichkeiten« bei Verstößen gegen die Vorschriften der Pkw-EnVKV. Die »Schutzmöglichkeit« in Form eines Vorgehens nach den Vorschriften des UWG besteht zwar theoretisch, wird aber von Mitbewerbern tatsächlich nicht oder, wenn überhaupt, nur in Einzelfällen praktiziert. Denn kennzeichnen Autohersteller und Handelsunternehmen die Energieverbräuche und CO_2-Emissionen nicht korrekt, gehen dieselben Hersteller und Händler auch nicht gegen andere Autohersteller und Handelsunternehmen vor, die ebenfalls gegen die Vorgaben der Pkw-EnVKV verstoßen. Die Deutsche Umwelthilfe sowie andere Nichtregierungsorganisationen können lediglich stichprobenhaft auf Missstände aufmerksam machen. Die Konsequenzen daraus müssen die staatlichen Behörden durch entsprechende Vorgaben ziehen. Tatsächlich geschieht das nicht. Schließlich trifft es zweifelsohne zu, dass auf der Grundlage der Pkw-EnVKV Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet werden können und die Verordnung auch Sanktionsmöglichkeiten vorsieht. Hiervon wird in der Praxis jedoch gerade so gut wie kein Gebrauch gemacht, so das Ergebnis der Umfragen der Deutschen Umwelthilfe. Bezeichnenderweise heißt es in der Mitteilung der Bundesregierung selbst, dass der Bundesregierung keine Informationen über verhängte Bußgelder vorlägen. Vor diesem Hintergrund hat die Deutsche Umwelthilfe im Sommer 2009 eine erneute Beschwerde bei der Europäischen Kommission eingereicht. Eine Reaktion steht bis heute aus.

E. Verringerung von Vollzugsdefiziten in Zeiten knapper Kassen?

Der Staat darf sich der Überwachung der Einhaltung seiner Gesetze und Verordnungen nicht entledigen. Tun die Bundesländer das gleichwohl, kann und muss der Bund entsprechend Art. 84 Abs. 3 und 4 GG Einfluss nehmen. Nach Art. 84 Abs. 3 GG übt die Bundesregierung die Aufsicht darüber aus, dass die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Recht gemäß ausführen. Tun sie das nicht, eröffnet Art. 84 Abs. 4 GG dem Bund die Möglichkeit der Mängelrüge. Vor diesem Hintergrund ist der seitens des Bundes gerne wiederholte Hinweis auf die Verwaltungshoheit der Länder zwar richtig, entschuldigt aber eine Tatenlosigkeit des Bundes spätestens dann nicht mehr, wenn Bundesgesetze in den Ländern jahrelang nicht vollzogen werden. Die notwendige tatsächliche Reduktion der deutschen Treibhausgasemissionen um 40 Prozent bis 2020 und um 80 bis 95 Prozent bis 2050 wird nicht erreicht werden, wenn nicht auch die vorhandenen Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts angegangen werden. Die Bundesregierung muss sich in dem von ihr angekündigten Energiekonzept deshalb maßgeblich auch mit dieser Problematik befassen.

Sicherlich ist es wenig realistisch, in Zeiten knapper Kassen eine massive Aufstockung des Verwaltungspersonals zu fordern. Andererseits ist ein pauschaler Verweis auf die angespannte Haushaltslage in Bund, Ländern und Kommunen und die damit verbundenen Personaleinsparungen schwerlich zur Rechtfertigung von Vollzugsdefiziten geeignet. Denn würde in den Ländern eine Kontrolle beispielsweise der Kennzeichnung der Energieverbräuche von Pkw und Haushaltsgeräten erfolgen und bei festgestellten Verstößen dann von der in Pkw-EnVKV und EnVKV vorgesehenen Möglichkeit zur Verhängung von Bußgeldern in der Praxis Gebrauch gemacht werden, bedeutete das entsprechende Einnahmen für den Staat. Ähnlich verhielte es sich in anderen Bereichen des Klimaschutzrechts.

Vor dem Hintergrund der notwendigen nahezu vollständigen Dekarbonisierung bis 2050 müssen die im Gebäudebereich vorhandenen Energieeinsparpotenziale genutzt werden. Deshalb muss der Verzicht auf staatliche Genehmigungserfordernisse und Bauabnahmen überdacht werden: Er lässt sich nicht durch eine stichprobenartige Kontrolle privater Nachweise kompensieren, zumal in der EnEV 2009 noch nicht einmal eine solche Stichprobenkontrolle vorgesehen ist. In Anbetracht der knappen Personalressourcen in der öffentlichen Verwaltung sollte beispielsweise die Übertragung der Aufgabe der Bauabnahme – inklusive der Kontrolle der Einhaltung der EnEV – auf private Dritte im Wege der Beleihung ähnlich dem TÜV-Modell im Kfz-Bereich geprüft werden. Der endgültigen Bauabnahme müsste dabei mindestens eine Kontrolle während der Baurealisierung vorangehen. Außerdem sollte die mieterseitige Duldungspflicht gemäß § 554 BGB für alle diejenigen Maßnahmen entfallen, mit denen gegen Vorgaben aus dem Energieeinsparrecht verstoßen würde.[38] Bislang ist nicht ersichtlich, dass in diese Richtung gehende Überlegungen angestellt werden.

Im Hinblick auf die Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien im Wärmebereich sollte ein anderes gesetzliches Instrumentarium,

30 Verordnung über Verbraucherinformationen zu Kraftstoffverbrauch und CO_2-Emissionen neuer Personenkraftwagen vom 28.5.2004 (BGBl. I S. 1037), zuletzt geändert durch Art. 400 der Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I. S. 2407).

31 Verordnung über die Kennzeichnung von Haushaltsgeräten mit Angaben über den Verbrauch an Energie und anderen wichtigen Ressourcen vom 30.10.1997 (BGBl. I S. 2616), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 19.2.2004 (BGBl. I S. 311).

32 *BMWi*, Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland gemäß EU-Richtlinie über »Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen« (2006/32/EG), 2007, S. 23, 31.

33 *Vzbv*, Pressemitteilung vom 11.8.2009.

34 Az. 24 O 71/09.

35 Az. 416 O 99/09.

36 Az. I ZR 66/09.

37 ABl. EG 2000 Nr. L 12, S. 16.

38 *Klinski*, ZUR 2010, 289.

und zwar konkret die Ablösung des im jetzigen EEWärmeG verankerten Nutzungspflichtmodells durch ein haushaltsunabhängiges Bonusmodell in Erwägung gezogen werden. Bei einem solchen Bonusmodell erhielten die Betreiber von erneuerbaren-Energien-Anlagen einen fixen Vergütungsbetrag (Bonus) auf jede erzeugte Kilowattstunde erneuerbare-Energie-Wärme. Das Bonusmodell ist seinerzeit mit dem Nutzungspflichtmodell verglichen worden.[39] Danach ergeben sich, so die Gutachter, aus energiewirtschaftlicher und ökonomischer Sicht deutliche Präferenzen für das Bonusmodell. Denn mit dem Bonusmodell lasse sich gezielt technologiespezifisch und entsprechend dem jeweiligen Entwicklungsstand der einzelnen Technologien fördern. Das Nutzungspflichtmodell des EEWÄrmeG sei diesbezüglich unflexibel. Das Bonusmodell bietet zudem eine gute Grundlage für längerfristig angelegte Ausbaustrategien, insbesondere auch mit Blick auf einen Ausbau der Nahwärme. Überdies ist das Bonusmodell in der Summe mit geringeren Investitionskosten (einschließlich Nahwärmenetze) als das Nutzungspflichtmodell verbunden, denn es stößt den Zubau von spezifisch kostengünstigeren Großanlagen an. Allein bei der Frage der Akzeptanz wurde das Bonusmodell gegenüber dem Nutzungspflichtmodell negativ bewertet.[40] Ein budgetunabhängiges Bonusmodell würde zudem die dringend notwendigen Anreize für den Gebäudebestand setzen. Und: das Risiko von Vollzugsdefiziten wäre gerade auf Grund dieser Anreizstruktur und dem dadurch bewirkten Umsetzungsinteresse der Betreiber von erneuerbaren-Energien-Anlagen von vornherein maßgeblich reduziert.

Bund, Länder, Kommunen und die Europäische Kommission können die unstreitig vorhandenen und im Rahmen dieses Beitrags an einigen Beispielen konkret aufgezeigten Vollzugsdefizite nicht länger ignorieren. Meinen sie das Zwei-Grad-Ziel ernst, darf es auf keiner Ebene mehr ein Desinteresse am Vollzug geben. Es reicht nicht, Gesetze zu verabschieden, die im Folgenden nur mangelhaft oder gar nicht umgesetzt werden. Auch in Zeiten knapper Kassen stehen sehr wohl Maßnahmen und Instrumente zur Verfügung, um Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts zu reduzieren. Dieser Beitrag zeigt einige davon auf. Die Glaubwürdigkeit des Energiekonzepts der Bundesregierung wird sich auch daran messen, wie darin mit dem Thema Vollzugsdefizite umgegangen wird.

RA'in Dr. Cornelia Ziehm,
Leiterin Klimaschutz und Energiewende der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH), Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, E-Mail: ziehm@duh.de.
Aktuelle Veröffentlichung: Gewässerschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Auflage 2010 (im Erscheinen, zusammen mit Silke Laskowski)

39 *Nast et. al.*, Eckpunkte für die Entwicklung und Einführung budgetunabhängiger Instrumente zur Marktdurchdringung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt, Ausarbeitung im Auftrag des BMU, 2006.

40 Zu der seinerzeitigen Diskussion über die Einführung des Nutzungspflichtmodells siehe auch *Wustlich*, ZUR 2008, 113, 115.

AUFSÄTZE

Gerrit M. Beckhaus

Regressansprüche des Veräußerers eines kontaminierten Grundstücks

Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich mit den Regressansprüchen des Veräußerers eines i.S.d. BBodSchG kontaminierten Grundstücks gegen den Verursacher der Verunreinigung in den Fällen, in denen sich der Veräußerer gegenüber dem Erwerber vertraglich zu der nach Eigentumsübertragung tatsächlich durchgeführten Beseitigung der Kontamination verpflichtet hat.

A. Einleitung

Bei der Veräußerung von Grundstücken, auf denen zum Verkaufs- oder zu einem früheren Zeitpunkt ein Industriebetrieb belegen ist bzw. war, schließen die Vertragsparteien oftmals Vereinbarungen, die den Verkäufer dazu verpflichten, nach dem Eigentumsübergang bekannt werdende schädliche Bodenverunreinigungen oder Altlasten i.S.d. § 2 Abs. 3 und Abs. 5 BBodSchG auf seine Kosten zu beseitigen und den Käufer von sämtlichen damit im Zusammenhang stehenden Ansprüchen Dritter freizuhalten. Bei der Herleitung etwaiger Regressansprüche des Veräußerers, der entsprechend der vertraglichen Vereinbarung für die Beseitigung nach dem Eigentumsübergang bekannt gewordener Altlasten aufgekommen ist, gegen den oder die Verursacher der Kontamination stellen sich rechtliche Probleme. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Veräußerer mit der Sanierung beginnt, bevor die zuständige Behörde eine Beseitigungsverfügung erlässt.

Im Folgenden werden die denkbaren Rechtsgrundlagen für Regressansprüche des Veräußerers gegen den Verursacher der Bodenverunreinigung untersucht. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Ansprüchen aus eigenem und solchen aus abgetretenem Recht.

B. Ansprüche aus eigenem Recht

Aus eigenem Recht kommen Ausgleichsansprüche gemäß § 24 Abs. 2 BBodSchG (I) und analog § 24 Abs. 2 BBodSchG (II), Ersatzansprüche aus Vertrag (III), aus Geschäftsführung ohne Auftrag (IV) und schließlich aus Bereicherungsrecht (V) in Betracht.