

o.Univ.-Prof.Dr.Bernhard Raschauer

Universität Wien - Juridicum
Institut für Staats-
und Verwaltungsrecht
(Wirtschaftsrecht)

A-1010 Wien
Schottenbastei 10-16
Telefon 4277-35452
Telefax 4277-35469

R e c h t s g u t a c h t e n
zu verfassungsrechtlichen Fragen der
energetischen Sanierung von Gebäuden

Wien, im September 2009

I. Fragestellung

Mir wurde die Frage gestellt, ob durch landesgesetzliche Vorschriften des Bundeslandes Wien die Durchführung von energiesparenden Sanierungsmaßnahmen an bestehenden Gebäuden vorgeschrieben werden darf. Im Speziellen bezieht sich die Frage - um sie an einem Beispiel zu konkretisieren - auf die zum 1. 10. 2009 in Deutschland eingeführte Verpflichtung, die oberste Geschossdecke nachträglich zu dämmen.

Zu dieser Frage erstatte ich das vorliegende Rechtsgutachten.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass Maßnahmen des Energiesparens im Zusammenhang mit Gebäuden im größeren Kontext von gesamteuropäischen und gesamtösterreichischen Bestrebungen zu sehen sind, die auf Energiesparen insbesondere im Interesse des Klimaschutzes und der Limitierung der Treibhausgase gerichtet sind. Daher sollen nach Hinweisen auf die deutsche Rechtslage einleitend diese Vorgaben rekapituliert werden.

II. Die deutsche Energieeinsparverordnung 2009

In Konkretisierung des deutschen Energieeinsparungsgesetzes - das auf der Bundeszuständigkeit "Recht der Wirtschaft" beruht - wurde die Energiesparverordnung 2007 erlassen, die bereits ansatzweise Verpflichtungen für Eigentümer von bestehenden Gebäuden enthält. Mit Beschluss der deutschen Bundesregierung vom 29. 4. 2009 wurde diese Verordnung novelliert und unter der Bezeichnung Energieeinsparverordnung 2009 (EnEV 2009) im dBGBI 2009 I Nr 23, S 954, vom 30. 4. 2009 kundgemacht. Sie tritt am 1. 10. 2009 in Kraft.

Die Neuerungen bestehen unter anderem darin, dass gerade auch die Verpflichtungen für Eigentümer von bestehenden Gebäuden (§§ 9 f) verschärft wurden. Eine weitere Novellierung wurde für das Jahr 2012 angekündigt.

Im vorliegenden Zusammenhang sind vor allem die Abs 3 und 4 des § 10 dieser Verordnung von Interesse:

(3) Eigentümer von Wohngebäuden sowie von Nichtwohngebäuden, die nach ihrer Zweckbestimmung jährlich mindestens vier Monate und auf Innentemperaturen von mindestens 19 Grad Celsius beheizt werden, müssen dafür sorgen, dass bisher ungedämmt, nicht begehbare, aber zugängliche oberste Geschossdecken beheizter Räume so gedämmt sind, dass der Wärmedurchgangskoeffizient der Geschossdecke $0,24 \text{ Watt}/(\text{m}^2 \cdot \text{K})$ nicht überschreitet. Die Pflicht nach Satz 1 gilt als erfüllt, wenn anstelle der Geschossdecke das darüber liegende, bisher ungedämmte Dach entsprechend gedämmt ist.

(4) Auf begehbare, bisher ungedämmte oberste Geschossdecken beheizter Räume ist Absatz 3 nach dem 31. Dezember 2011 entsprechend anzuwenden.

Auf der homepage des deutschen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird die Neuregelung wie folgt erläutert:

Nachrüstpflichten in Altbauten

- Dämmung des Daches, oder:
- Wärmedämmung oberster *nicht begehbarer* Geschossdecken: Verschärfung der Qualität der Wärmedämmung (statt bisher $0,30 \text{ Watt}/(\text{m}^2 \cdot \text{K})$ künftig mindestens $0,24 \text{ Watt}/(\text{m}^2 \cdot \text{K})$)
- Wärmedämmung oberster *begehbarer* Geschossdecken (Pflicht bis spätestens Ende 2011).
- Für Klimaanlage wird eine generelle Pflicht zum Nachrüsten von Einrichtungen zur automatischen Regelung der Be- und Entfeuchtung vorgesehen.

Außerbetriebnahme von Nachtstromspeicherheizungen

Stufenweise ab 1.1.2020 einsetzende Pflicht zur Außerbetriebnahme von elektrischen Speicherheizungen (keine Fußbodenheizungen) mit einem Alter von mindestens 30 Jahren in größeren, ausschließlich mit solchen Heizungen beheizten Gebäuden (Wohngebäude mit mindestens sechs Wohneinheiten, Nichtwohngebäude mit mehr als 500 qm Nutzfläche).

III. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben

Die Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen hebt einleitend hervor, dass eine verbesserte Endenergieeffizienz auch zur Senkung des Primärenergieverbrauchs, zur Verringerung des Ausstoßes von CO₂ und anderen Treibhausgasen und somit zur Verhütung eines gefährlichen Klimawandels beitragen wird.

Gemäß Art 4 dieser Richtlinie legen die Mitgliedstaaten für das neunte Jahr der Anwendung dieser Richtlinie einen generellen nationalen Energieeinsparrichtwert von 9% fest (d.h. also 1% p.a.), der aufgrund von Energiedienstleistungen und anderen Energieeffizienzmaßnahmen zu erreichen ist, und streben dessen Verwirklichung an.

Konkreter auf die Fragestellung bezogen ist die Richtlinie 2002/91/EG über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Darin wird einleitend festgehalten, dass der Wohn- und der Tertiärsektor, der zum größten Teil aus Gebäuden besteht, für über 40% des Endenergieverbrauchs in der Gemeinschaft verantwortlich ist; da dieser Sektor in Expansion begriffen ist, werden auch sein Energieverbrauch und somit seine Kohlendioxidemissionen steigen. Dementsprechend sollen nicht nur neue Gebäude bestimmten Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz genügen, sondern sollten auch größere Renovierungen bestehender Gebäude als Gelegenheit für kosteneffektive Maßnahmen zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz betrachtet werden.

Gemäß Art 6 dieser Richtlinie - unter der Überschrift "bestehende Gebäude" - treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden mit einer Gesamtnutzfläche von über 1.000 m², die einer größeren Renovierung unterzogen werden, an die Mindestanforderungen angepasst werden, sofern dies technisch, funktionell und wirtschaftlich realisierbar ist.

Diese Richtlinie war bis zum 4. 1. 2006 umzusetzen.

Der Prozess ist nicht abgeschlossen. Die Europäische Union verfolgt bezüglich CO₂, erneuerbaren Energien und Energieeffizienz eine für die Mitgliedstaaten verbindliche Stra-

ategie, die unter der Bezeichnung 20:20:20 bekannt geworden ist: 20 Prozent CO₂-Reduktion, 20 Prozent Anteil erneuerbare Energie am Energieverbrauch, 20 Prozent mehr Energieeffizienz bis 2020 (vgl KOM(2008)30endg.).

IV. Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG

Die ua unter BGBl II 19/2006 kundgemachte Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über gemeinsame Qualitätsstandards für die Förderung der Errichtung und Sanierung von Wohngebäuden zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen nimmt in ihrer Präambel Bezug auf die gemeinsame "Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels" (Klimastrategie 2008/2012) und auf die auf dieser Grundlage erzielte Verständigung auf gemeinsame Qualitätsstandards für die Förderung der Errichtung und Sanierung von Wohngebäuden zum Zweck der Verringerung von Treibhausgasen aus dem Bereich der Raumwärme. Besondere Beachtung sei der Notwendigkeit einer Reduzierung von klimaschädigenden Treibhausgasemissionen durch den Energiebedarf in Gebäuden sowie durch die verwendeten Baumaterialien beizumessen.

Gemäß Art 5 der Vereinbarung werden zum Zweck bestmöglicher thermisch-energetischer Wohnhaussanierung Förderungsmodelle mit Anreizsystemen nach bestimmten Kriterien geschaffen, wobei das erstgenannte Kriterium lautet: "Einbeziehung möglichst der gesamten Gebäudehülle (Fassade, Fenster, Außentüren, oberste Geschossdecke, Kellerdecke)".

Gemäß Art 8 Abs 2 sind für die Förderung von Einzelbauteilsanierungen oder -erneuerungen energetische Mindeststandards festzulegen, die nach Möglichkeit über die bautechnischen Vorschriften hinausgehen sollten.

Die Vereinbarung ist mit 22. 1. 2006 in Kraft getreten. Sie war die Grundlage für entsprechende Novellierungen der Wohnbauförderungsregelungen der Bundesländer.

Diese Vereinbarung wird für die Zukunft ersetzt durch die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Aus-

stoßes an Treibhausgasen, die ua in BGBI II 251/2009 kundgemacht ist.

Die Vereinbarung nimmt in ihrer Präambel Bezug auf die vom Bund am 21. 3. 2007 beschlossene Anpassung der Klimastrategie und das im Rahmen der Verhandlungen über den Finanzausgleich erzielte gemeinsame Verständnis, dass die vorgenannte Vereinbarung weiterentwickelt werden soll. In diesem Zusammenhang wird auch das Erfordernis "der Steigerung der Sanierungsraten im Wohnbau" explizit angesprochen und wird auf die Richtlinie 2006/32/EG Bezug genommen.

Gemäß Art 1 Abs 2 der Vereinbarung wird von den Vertragsparteien angestrebt, bis 2020 den Anteil der derzeit noch unsanierten oder nur teilsanierten Wohngebäude am Wohngebäudebestand der Errichtungsperiode 1945 bis 1980 maßgeblich zu senken.

In Art 2 Z 4 werden als "umfassende energetische Sanierung" definiert: "zeitlich zusammenhängende Renovierungsarbeiten an der Gebäudehülle und/oder den haustechnischen Anlagen eines Gebäudes, soweit zumindest drei der folgenden Teile der Gebäudehülle und haustechnischen Gewerke gemeinsam erneuert oder zum überwiegenden Teil in Stand gesetzt werden: Fensterflächen, Dach oder oberste Geschoßdecke, Fassadenfläche, Kellerdecke, energetisch relevantes Haustechniksystem".

Neben den weiterentwickelten Bestimmungen im Bereich der Wohnbauförderung (Wohnhaussanierung) finden sich im 3. Abschnitt künftig auch Regelungen über "zusätzliche Maßnahmen außerhalb der Wohnbauförderungen der Länder". Gemäß Art 11 Abs 1 stellen die Bundesländer die Umsetzung der Richtlinie 6 "Energieeinsparung und Wärmeschutz" des Österreichischen Instituts für Bautechnik im Rahmen der jeweiligen einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften sicher. Gemäß Art 11 Abs 3 werden - entsprechend dem im OIB-Prozess vereinbarten Zeitplan - ab 2010 Verhandlungen zwischen den Ländern über die weitere Anpassung der energietechnischen Anforderungen an Gebäuden aufgenommen und anschließend rechtlich umgesetzt.

Diese Vereinbarung ist am 13. 8. 2009 in Kraft getreten. Die vorgenannte Vereinbarung ist damit außer Kraft getreten.

V. Kompetenzrechtliche Beurteilung

An dieser Stelle ist somit festzuhalten, dass das gesamteuropäische und gesamtösterreichische Ziel der Energieeinsparung im Wohnbereich in den vergangenen Jahren aufgegriffen worden ist. Die österreichische Umsetzung bestand bislang in der entsprechenden Neuorientierung der länderweisen Wohnbauförderung. In Anbetracht der voranschreitenden Anforderungen des Klimaschutzes sind nunmehr darüber hinausgehende **öffentlich-rechtliche Verhaltenspflichten** zu beurteilen. In dieser Hinsicht stellt sich zunächst die Frage der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung.

Die Zuständigkeit der Länder im Bereich der Gesetzgebung ist in der Form einer Generalklausel umschrieben: Eine Angelegenheit verbleibt im selbständigen Wirkungsbereich der Länder, soweit sie nicht in die Zuständigkeit des Bundes übertragen ist (Art 15 Abs 1 B-VG).

Stellt man auf die hier interessierenden Aspekte der energetischen Sanierung ab, wie sie in Art 2 Z 4 der Vereinbarung BGBl II 251/2009 angesprochen sind, so geht es um Pflichten zur Durchführung von "Renovierungsarbeiten an der Gebäudehülle", also an "Fensterflächen, Dach oder oberste Geschossdecke, Fassadenfläche, Kellerdecke". In Frage stehen somit "Vorschriften, die hauptsächlich die Konstruktion betreffen" (vgl die Überschrift des X. Abschnitts der WBO), also klassisches Bautechnikrecht.

Eine Zuständigkeit des Bundes zur Regelung solcher Angelegenheiten besteht nicht. Insbesondere unterliegen solche Regelungen auch nicht Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG ("Luftreinhaltung ..."), da es nicht um das Abgeben von Abluft an die freie Luft geht, sondern um bautechnische Standards, die vermeidbares Abgeben von Wärme (oder Kälte) aus baulichen Anlagen hintanhaltend sollen.

Der Verfassungsgerichtshof war in VfSlg 10.831/1986 mit auf gewerbliche Betriebsanlagen bezogenen Bestimmungen über das Energiesparen konfrontiert. Er hielt dazu zunächst fest: "Die angefochtenen Bestimmungen stützen sich kompetenzrechtlich auf den Tatbestand des Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG, demzufolge Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Von diesem Verständnis gehen auch die EB zur RV (798 BlgNR XV. GP) aus. Eine andere kompetenzrechtliche Deckung kommt in der Tat nicht in Betracht."

Sodann wurde ausgeführt: "Die durch die angefochtenen Bestimmungen bewirkte Bindung an bestimmte Energiesparstandards für gewerbliche Waren, Dienstleistungen oder Betriebsanlagen kann aber nicht als eine Maßnahme gewerbepolizeilicher Art qualifiziert werden; denn auf dem Gebiet des Gewerbes und der Industrie treten weder durch Waren oder Dienstleistungen, die nicht bestimmten Mindestanforderungen zur sinnvollen Nutzung der Energie entsprechen, noch durch Betriebsanlagen, die bestimmten Energiesparstandards nicht gerecht werden, besondere Gefahren derart auf, wie sie typischerweise mit gewerbepolizeilichen Mitteln verhindert werden. Es ist nicht möglich, Maßnahmen, die der Energieeinsparung dienen, als Maßnahmen gewerberechtlicher Gefahrenabwehr zu qualifizieren, wie dies die Bundesregierung in ihrer Äußerung versucht".

Dies führte den Gerichtshof insgesamt zu der Beurteilung: "Da somit - wie aus dem Vorgesagten hervorgeht - Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG für die angefochtenen bundesgesetzlichen Bestimmungen keine kompetenzrechtliche Deckung zu geben vermag und eine andere verfassungsgesetzliche Kompetenzgrundlage für diese Bestimmungen nicht zu erkennen ist, waren § 71a und die Absätze 3 und 4 des § 77 GewO 1973 idF der Novelle 1981 als verfassungswidrig aufzuheben".

Anlagenrechtliche Bestimmungen auf dem Gebiet des Energiesparens verbleiben somit, das ist die Konsequenz des Erkenntnisses, im selbständigen Wirkungsbereich der Länder.

Der Bundesgesetzgeber erließ in der Folge eine gleichartige Nachfolgeregelung. Mittlerweile war auch der Luftreinhalte-Kompetenztatbestand des Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG in Kraft

getreten. Der Bund berief sich allerdings nicht auf diesen - in der Tat nicht anwendbaren - Tatbestand, sondern auf das BVG über den umfassenden Umweltschutz sowie auf das (vermeintliche) Erfordernis, gemeinschaftsrechtliche Regelungen, wie insb die IPPC-RL, einheitlich umzusetzen. Der Verfassungsgerichtshof erteilte derartigen Überlegungen eine klare Absage, da ihnen keine kompetenzrechtliche Relevanz zukommt. In VfSlg 17.022/2003 wurde entschieden: "Da sohin die Vorschrift des § 77a Abs 1 Z 2 GewO 1994 idF BGBl I 88/2000 in Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG keine kompetenzrechtliche Grundlage findet und auch keine andere, eine Kompetenz des Bundesgesetzgebers begründende Verfassungsvorschrift festgestellt werden konnte, war die genannte Gesetzesbestimmung als verfassungswidrig aufzuheben".

Insgesamt ist somit festzuhalten, dass nur die Landesgesetzgebung zuständig ist, Vorschriften bezüglich technischer Standards für Fensterflächen, Dächer oder obersten Geschossdecken, Fassadenflächen und Kellerdecken zum Zweck der Hintanhaltung vermeidbarer Wärme- oder Kälteabgabe zu erlassen.

Von diesem Verständnis sind auch die Vertragsparteien ausgegangen, die in Art 11 der zitierten Vereinbarung BGBl II 251/2009 die Erlassung von bau- und energietechnischen Vorschriften ansprechen und in diesem Zusammenhang ausschließlich Verhandlungen zwischen den Ländern - ohne Beteiligung des Bundes - anvisieren.

VI. Grundrechtliche Beurteilung

A. Eigentumsgarantie

Eine Bestimmung, die Eigentümer von Gebäuden verpflichtet, bestimmte Anpassungen an Gebäuden vorzunehmen, greift unzweifelhaft in den Schutzbereich der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie (Art 5 StGG, Art 1 1. ZPEMRK) ein.

Je nach der Art des Eingriffs ist zwischen Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen zu unterscheiden, da dafür unterschiedliche Anforderungen gelten (vgl zuletzt *Korinek* in

Merten/Papier, Hg, Handbuch der Grundrechte, Bd VII/1, 2009, 411 mwN).

Im vorliegenden Zusammenhang geht es ungeachtet der Intensität des Eingriffs nicht um Enteignungen, da nicht - entsprechend der vom Verfassungsgerichtshof vertretenen und meines Erachtens zutreffenden "Übertragungstheorie" (vgl Raschauer, Grundriss des österreichischen Wirtschaftsrechts, 2. Aufl, 2003, Rz 192 mAnm 541) - Rechte auf andere Rechtspersonen übertragen werden sollen.

Eigentumsbeschränkungen sind verfassungsmäßig, wenn sie durch ein Allgemeininteresse (*general interest*) gerechtfertigt sind und nicht in unverhältnismäßiger Weise ausgestaltet sind (st.Rsp. seit VfSlg 9911/1983; vgl Korinek in Korinek/Holoubek, Hg, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, zu Art 5 StGG, Rz 37).

Dass Maßnahmen, die auf eine Reduzierung von Wärme- bzw Kälteverlusten in konditionierten baulichen Anlagen abzielen, durch ein Allgemeininteresse gerechtfertigt sind, kann in Anbetracht der skizzierten Rechtsentwicklung überhaupt nicht fraglich sein. Somit geht es allein um die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (vgl schon VfSlg 7759/1976 im Hinblick auf § 129 WBO).

Ob eine Eigentumsbeschränkung verhältnismäßig (genauer: nicht unverhältnismäßig) ist, kann nur unter Würdigung aller Einzelheiten einer konkreten Regelung beantwortet werden. Es kann sich um leicht durchführbare und nicht aufwändige Massnahmen handeln, die für jeden Betroffenen ohne weiters zumutbar sind. Es kann sich um aufwändigere Maßnahmen handeln, die sich jedoch aufgrund des zeitlichen Rahmens und der bestehenden Förderungsmöglichkeiten als letztlich zumutbar erweisen.

Instruktiv ist das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs VwSlg 9063 A/1976, mit dem dieser auf das genannte Erkenntnis VfSlg 7759/1976 zu § 129 WBO reagierte (vgl dazu Raschauer in FS Winkler, 1989, 149). Der Verwaltungsgerichtshof hat darin folgende Gesichtspunkte hervorgehoben:

* Eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung ist für den Eigentümer jedenfalls dann wirtschaftlich zumutbar, "wenn sich daraus eine Erhöhung des Verkehrswertes oder des Ertragswertes seines Eigentums ergibt".

* Wirtschaftlich zumutbar seien weiters "Maßnahmen, zu deren finanzieller Deckung er öffentliche Mittel, aus welchem Titel immer, anzusprechen in der Lage ist".

* Letztlich sei wirtschaftliche Zumutbarkeit dann anzunehmen, wenn Kosten überwältigt werden können.

Insgesamt würde daher eine baurechtliche Bestimmung - um zum eingangs genannten Beispiel zurückzukehren -, derzufolge Eigentümer von bestimmten Gebäuden bisher ungedämmte oberste Geschossdecken oder das darüber liegende, bisher ungedämmte Dach bis zu einem bestimmten Termin so zu dämmen haben, dass ein bestimmter Wärmedurchgangskoeffizient nicht überschritten wird, gerade im Licht der genannten Gesichtspunkte keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

Diesem Ergebnis steht auch Art 11 Abs 3 der zitierten Vereinbarung BGBl II 251/2009 nicht entgegen. Wenn sich die Länder darin verpflichten, ab 2010 Verhandlungen über derartige Maßnahmen aufzunehmen, so impliziert eine solche Verhandlungszusage kein zwischenzeitliches Regelungsverbot. Konkret werden baurechtliche Verpflichtungen im Sinn von Art 2 Z 4 dieser Vereinbarung im Licht der skizzierten europäischen Rechtsentwicklung ohnehin und jedenfalls zu statuieren sein, da etwa ein 20:20:20-Ziel mit rein förderungsrechtlichen Instrumenten nicht zu erreichen sein wird.

B. Rückwirkungsverbot?

Werden neue bautechnische Vorschriften erlassen, gelten diese in aller Regel nur für neu zu errichtende bauliche Anlagen. Es entspricht dies auch dem allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsatz, dass Gesetze im Zweifel nicht zurückwirken.

Gesprächsweise wird dieser Grundsatz mitunter auch zu einer verfassungsrechtlichen Maxime überhöht, es ist dann im Zusammenhang mit dem "Vertrauensschutz" von "wohlerworbenen

Rechten" und von einem "Rückwirkungsverbot" die Rede. Einer nüchternen verfassungsrechtlichen Analyse ergibt sich jedoch ein wesentlich eingeschränkteres Bild, in dessen Rahmen sich nur bestimmte Belastungskonstellationen als "unsachlich" im Sinn des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes erweisen (vgl nur *Öhlinger*, Verfassungsrecht, 8. Aufl, 2009, Rz 786; *Berka*, Verfassungsrecht, 2. Aufl, 2008, Rz 1686; *Pöschl*, Gleichheit vor dem Gesetz, 2008, 820 ff).

Meines Erachtens lässt sich der durch die Judikatur geschöpfte Vertrauensgrundsatz dahin zusammenfassen (vgl *Raschauer*, Wirtschaftsrecht aaO Rz 170 mwN), dass ein nachteiliger Eingriff in eine bestehende Rechtsposition im Rahmen der gebotenen Abwägung umso eher als unsachlich zu qualifizieren ist,

- je mehr ein Vertrauen-Dürfen staatlich veranlasst ist,
- je massiver (intensiver) der Eingriff ist und
- je unvorhersehbarer und alternativloser der Eingriff in seinen Wirkungen ist.

Ganz allgemein gilt jedoch, dass die "Erwartung, dass die bisherige Rechtslage bestehen bleibe, verfassungsrechtlich nicht besonders geschützt ist" (*Öhlinger* aaO Rz 787).

"Sonstigen Änderungen der Rechtslage, die für die Normunterworfenen nachteilig sind und die weder einen Fall einer Rückwirkung betreffen noch in rechtliche Anwartschaften eingreifen, legt der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz im Allgemeinen keine Hindernisse in den Weg" (*Berka* aaO Rz 1692).

Von diesem Verständnis geht auch die WBO aus: Gemäß Art III Abs 5 haben auf bereits bestehende Baulichkeiten nur jene Bestimmungen Anwendung zu finden, die die Anwendung auf bestehende Baulichkeiten ausdrücklich vorsehen. Weiters zählt Art III Abs 6 mehrere Bestimmungen auf, die auch für bestehende Baulichkeiten gelten, und wird der Verordnungsgeber ermächtigt, zu bestimmen, ob und inwieweit auf Grund des X. und XI. Abschnitts zu erlassende Verordnungen auf bereits bestehende bauliche Anlagen Anwendung finden.

Im vorliegenden Zusammenhang kann von einem staatlich veranlassten Vertrauen-Dürfen darauf, dass bauliche Anlagen

nicht nachträglichen Sanierungspflichten unterworfen werden, keine Rede sein. Der Umstand, dass in den Achtziger Jahren Wärmedämmvorschriften ("k-Werte") eingeführt wurden, konnte nicht dahin verstanden werden, dass für bauliche Anlagen nie mehr strengere Vorschriften erlassen werden dürfen. Die Einführung von energetischen Sanierungspflichten können in Anbetracht der seit Jahren laufenden öffentlichen Diskussion über Energiesparen, Klimaschutz, Passivhäuser uam sowie in Anbetracht der seit Jahren laufenden Förderungsmaßnahmen der Länder für keinen Anlageninhaber "überraschend" sein.

Je nach der Intensität des Eingriffs wird, wie allenthalben betont wird, aus Gründen der Sachlichkeit eine "Übergangsregelung" oder "Einschleifregelung" geboten sein. Dementsprechend wird für Maßnahmen der energetischen Sanierung die Statuierung einer entsprechenden Leistungsfrist erforderlich sein. In dieser Hinsicht wird wiederum von Bedeutung sein, inwiefern für die betreffenden Maßnahmen im Interesse der Zumutbarkeit auch öffentliche Mittel angesprochen werden können.

Insgesamt ist daher festzuhalten, dass der vom Verfassungsgerichtshof als Aspekt der Sachlichkeitskontrolle entwickelte Vertrauensschutz der nachträglichen Einführung von Verpflichtungen zur energetischen Sanierung von Gebäuden, etwa durch Abdichtung der obersten Geschossdecke, nicht prinzipiell entgegensteht. Eine gesetzliche Regelung wird allerdings unter Berücksichtigung bestehender Förderungsmöglichkeiten eine angemessene Leistungsfrist zu statuieren haben.

C. Entschädigungspflicht?

Schließlich könnte in Frage stehen, ob die Einführung einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zu einer energetischen Sanierung von bestehenden Gebäuden eine Entschädigungspflicht des Landes Wien als Rechtsträger auslösen könnte.

Zu diesem Fragenkreis gibt es eine Vielzahl literarischer Stellungnahmen, allerdings kaum positive Ansätze in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs.

Zunächst sei festgehalten, dass die vielzitierte "Sonderopfertheorie" hier nicht einschlägig ist, da es nicht darum geht, dass innerhalb eines bestimmten Personenkreises zwar gleiche Vorteile, nicht aber auch gleiche Vermögenseinbußen statuiert werden; vielmehr steht - strukturell vergleichbare der Denkmalerklärung, die nicht als Sonderopfer gilt (VfSlg 11.019/1986 ua) - die Einführung einer allgemeinen Bürgerpflicht in Frage.

In neuerer Zeit konstatieren mehrere Autoren, dass auch bei Eigentumsbeschränkungen, soweit diese eine gewisse Erheblichkeit erreichen, eine Entschädigung geboten sein könne. Die als Beleg angegebenen Judikate können diesen Befund allerdings kaum tragen.

So weist *Öhlinger* (aaO Rz 880) auf VfSlg 13.006/1992 und 16.636/2002 hin.

In VfSlg 13.006/1992 erachtete der Verfassungsgerichtshof eine Bestimmung, die eine Entschädigungspflicht für Rückwidmungen statuierte, in verfassungskonformer Interpretation auch dann als anwendbar, wenn gleichzeitig mehrere benachbarte Liegenschaften rückgewidmet wurden (das einzelne Grundstück war dann nicht mehr "von Bauland umschlossen"). - Es ging somit ersichtlich eher darum, einer als Missbrauch beurteilten Vorgangsweise in verfassungskonformer Interpretation entgegenzutreten.

In VfSlg 16.636/2002 ging es um die "Angemessenheit" der Berechnung der bei der zwangsweisen Einziehung von Partizipationskapital gebotenen Barabfindung. Das Erfordernis einer Entschädigung für Eigentumsbeschränkungen - ging es doch um eine Eigentumsentziehung - wird thematisch nicht angesprochen.

Bei *Korinek* (in *Merten/Papier* aaO Rz 47) wird auf VfSlg 13.587/1993 und VfSlg 16.455/2002 hingewiesen.

VfSlg 13.587/1993 hatte die sog. "Zustandsstörerhaftung" im Wasserrecht zum Gegenstand. Unter Berufung auf die erwähnte Entscheidung VfSlg 7759/1976 - in der eine Entschädigungspflicht bei Einbeziehung eines Gebäudes in eine Schutzzone explizit verneint worden war - entschied der Gerichtshof in verfassungskonformer Interpretation, dass einem Grund-

eigentümer, der nicht selbst Verursacher des rechtswidrigen Zustands war, nicht Lasten auferlegt werden dürfen, die ihn mit Rücksicht auf ihre Schwere einerseits und seinem aus dem Eigentum gezogenen Nutzen andererseits unverhältnismäßig treffen und ihm daher wirtschaftlich nicht zumutbar sind. - Um Entschädigungsansprüche ging es also nicht.

In VfSlg 16.455/2002 entschied der Gerichtshof, dass - selbst bei grundsätzlicher Anerkennung des Erfordernisses entschädigungsloser Grundabtretung für Verkehrsflächen - "die Verpflichtung zur Abtretung" in jeglichem Ausmaß ohne Entschädigung" verfassungswidrig ist ("Eckbauplatz"). - Es ging also um eine Eigentumsentziehung (nicht um eine Eigentumsbeschränkung), näherhin nicht um einen Entschädigungsanspruch, sondern um die Unverhältnismäßigkeit der Verpflichtung.

Meines Erachtens gibt es ein einziges Erkenntnis, dass für die Frage der Entschädigungspflicht bei Eigentumsbeschränkungen einschlägig ist, nämlich VfSlg 16.316/2001; in diesem Sinn wird es auch bei Berka (aaO Rz 1552) zitiert: Darin wurde die Differenzierung der Entschädigungspflicht für Nutzungsverbote von Grundstücken, je nach dem, ob diese innerhalb oder außerhalb des Nationalparkgebietes gelegen waren, als sachlich nicht gerechtfertigt qualifiziert. - Schwerpunktmäßig ging es also auch hier um eine Frage des Gleichheitssatzes.

Zusammenfassend trifft es daher meines Erachtens zu, dass erhebliche Eigentumsbeschränkungen eine Entschädigungspflicht auslösen können (vgl schon Raschauer, Wirtschaftsrecht aaO Rz 201). Anhaltspunkte für eine entsprechende Qualifikation waren schon wiederholt Gegenstand der literarischen Diskussion (vgl zuletzt die von Korinek in Korinek/Holoubek aaO zu Art 5 StGG Rz 52 zusammengestellten "Gesichtspunkte", etwa der Ausschluss einer sinnvollen privaten Nutzung). Freilich sind Verpflichtungen zur energetischen Sanierung von bestehenden Gebäuden - insbesondere unter Berücksichtigung der damit verbundenen Wertsteigerung und unter Berücksichtigung der entsprechenden Förderungsmöglichkeiten - nicht von solcher Art, dass sie die Schwelle der Unzumutbarkeit erreichen.

Eine Regelung, die den parallel laufenden Verhältnis- und Vertrauensschutzgesichtspunkten genügt, wird daher auch keine Entschädigungspflicht wegen unverhältnismäßiger Eigentumsbeschränkung auslösen.

VII. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. In der einleitenden Übersicht wurde festgehalten, dass die gesamteuropäischen und gesamtösterreichischen Entwicklungen auf dem Gebiet des Energiesparens und des Klimaschutzes beschleunigt auf eine Verschärfung der Anforderungen hinauslaufen, die gerade auch die energetische Sanierung von Gebäuden umfassen.
2. Geht man davon aus, dass die Möglichkeiten der Förderungsverwaltung in diesem Zusammenhang Grenzen erreicht haben und dass daher öffentlich-rechtliche Verhaltensvorschriften (Sanierungspflichten der Eigentümer) unabdingbar werden, so wären entsprechende gesetzliche Regelungen im Licht der Judikatur unzweifelhaft landesgesetzlich zu erlassen.
3. Öffentlich-rechtliche Sanierungspflichten der hier in Frage stehenden Art stellen sich als Eigentumseingriffe, näherhin als Eigentumsbeschränkungen dar. Solche Eigentumsbeschränkungen sind zulässig, wenn sie durch ein entsprechendes Allgemeininteresse gerechtfertigt sind und sich in ihrer konkreten Ausgestaltung als nicht unverhältnismäßig erweisen. Eine Regelung, wie sie in § 10 Abs 4 der deutschen Energieeinsparverordnung 2009 getroffen wurde, würde diesen Anforderungen entsprechen.
4. Sanierungsverpflichtungen dieser Art verstoßen nicht gegen die in der Judikatur zum verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz entwickelten Vertrauensschutzgrundsätze.
5. Eine Regelung, wie sie in § 10 Abs 4 der deutschen Energieeinsparverordnung 2009 getroffen wurde, würde unter Berücksichtigung der damit verbundenen Wertsteigerung und unter Berücksichtigung der bestehenden Förderungsmöglichkeiten nicht eine Entschädigungspflicht des Landes Wien als Rechtsträger auslösen.

H. Renkaw