

RECHTSWISSENSCHAFTLICHE KURZ-STUDIE ZUR SCHAFFUNG EINES ENERGIEEFFIZIENZGESETZES IN DEUTSCHLAND

April 2016

Erstellt durch:

Im Auftrag der

IKEM: Ass. jur. Hannes Doderer,
Ass. jur. Simon Schaefer-Stradowsky

BBH: RA Dr. Markus Kachel LL.M.,



1	Einleitung	4
2	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	6
3	Bestandsaufnahme und Analyse des effizienzrelevanten Rechtsrahmens	13
3.1	Politische Strategien und Konzepte	13
3.1.1	Energiekonzept 2010	13
3.1.2	Aktionsprogramm Klimaschutz 2020.....	14
3.1.3	Klimaschutzplan 2050.....	14
3.1.4	NAPE.....	14
3.2	Europäische Vorschriften	15
3.2.1	Energieeffizienzrichtlinie RL 2012/27/EU	15
3.2.2	Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden RL 2010/31/EU	16
3.2.3	Ökodesign-Richtlinie RL 2009/125/EU	16
3.2.4	Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie RL 2010/30/EU	17
3.2.5	Energiebinnenmarkt-Richtlinien (Strom und Gas) RL 2009/72/EU / RL 2009/73/EU.....	18
3.3	Nationale Vorschriften	18
3.3.1	KWKG 2012	18
3.3.2	KWKG 2016	19
3.3.3	Energiedienstleistungsgesetz (EDL-G)	20
3.3.4	EEG	21
3.3.5	EEWärmeG.....	22
3.3.6	BlmSchG	23
3.3.7	KraftStG und KraftStDV	24
3.3.8	Pkw-EnVKV	25
3.3.9	Emissionshandel –TEHG.....	25
3.3.10	StromStG /EnergieStG	26
3.3.11	Gebäudebereich	26
3.3.12	Produktbezogene Vorschriften.....	29
3.3.13	KSG-E.....	30
3.3.14	Energie- und Klimafonds (EKF).....	30
3.4	Analyse der Bestandsaufnahme und Harmonisierungspotenzial	30
3.5	Exkurs: Rechtliche Verknüpfung von EnEV und EEWärmeG	34
4	Handlungsoptionen: Gesetz und sonstige Verankerung der Leitprinzipien	36
4.1	Efficiency First	36
4.1.1	Verankerung im Grundgesetz (Art. 20a GG)	36
4.1.2	Verankerung in der GGO II (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien).....	37
4.1.3	Exkurs: Verankerung des Efficiency-first-Prinzips in einem Staatsvertrag	39
4.2	Energieeffizienzgesetz	40
5	Entwurf eines möglichen Energieeffizienzgesetzes	41
5.1	Handlungsspielraum des Gesetzgebers	41
5.1.1	Nationale Gesetzgebungskompetenz.....	41
5.1.2	EU-Vorgaben	44
5.1.3	Exkurs: Bindungswirkung eines EnEffG	44
5.2	Begriffsbestimmungen	47
5.3	Prozedurale Möglichkeiten	47

5.3.1	Zieltrias in Analogie zum KrWG	47
5.3.2	Rechtsgestaltende Möglichkeiten der Zielerreichung im EnEffG	48
5.3.3	Exkurs: Begriff des Rahmengesetzes	48
5.4	Festlegung inhaltlicher Effizienzziele	48
5.5	Mögliche Instrumente, die die Zielerreichung gewährleisten können	49
5.5.1	Energieeffizienzplan	50
5.5.2	Finanzielle Förderinstrumente	51
5.5.3	Ordnungsrechtliche Instrumente	52
5.5.4	Steuerbefreiungen /-vergünstigungen	54
5.5.5	Vorbildfunktion für die öffentliche Hand	55
5.6	Finanzierung der Umsetzungsinstrumente	55
5.6.1	Finanzierung der Maßnahmen des Energieeffizienzplan	55
5.6.2	Finanzierung finanzieller Anreizinstrumente	55
5.6.3	Finanzierung ordnungsrechtlicher Instrumente	60
5.6.4	Finanzierung steuerlicher Instrumente	61
5.7	Monitoring.....	61
5.7.1	Beispiele bereits existierenden Monitorings	61
5.7.2	Inhalt des Monitorings	62
5.7.3	Wer berichtet?	62
5.7.4	Wer kontrolliert?	67
5.7.5	Empfehlungen	67
6	Literatur- und Quellenverzeichnis	69

1 Einleitung

Die Verbesserung der Energieeffizienz steht mittlerweile sowohl auf der bundesdeutschen als auch der europäischen Energie-Agenda an prominenter Stelle. Die Bundesregierung hat in ihrem Energiekonzept 2010 verschiedene Ziele im Effizienzbereich vorgelegt, so unter anderem die Einsparung des Primärenergieverbrauchs um 20 % bis 2020 (50% bis 2050) gegenüber dem Jahr 2008. Auch der Bruttostromverbrauch im Gebäudesektor soll neben weiteren Reduktionszielen gegenüber 2008 um 10 % bis 2020 und um 25 % bis 2050 vermindert werden. Die Bundesregierung verfolgt ihre Effizienzstrategie, neben verschiedenen Gesetzesvorhaben, im Rahmen unterschiedlicher Maßnahmen des Aktionsplans 2020 und des Klimaschutzplans 2050, der im 2. Quartal 2016 verabschiedet werden soll. Um die Erreichung der Einsparziele zu gewährleisten, hat das BMWi zudem im Dezember 2014 einen Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) vorgelegt, mit dessen Hilfe noch bestehende Lücken bis 2020 geschlossen werden sollen.

Die Europäische Kommission hat jüngst mit ihrer Strategie für die Energieunion im Februar 2015 dazu aufgerufen, Energieeffizienz als eigenständige Energieressource im gleichen Rang mit z. B. der Erzeugungskapazität und als Angelegenheit von höchster Priorität zu betrachten.¹ Der Europäische Rat beschloss im Oktober 2014 auf EU-Ebene ein vorläufiges Ziel von mindestens 27% für Verbesserungen der Energieeffizienz bis 2030. Kommissionspräsident Juncker ging noch weiter und verkündete im Juli 2014, für ihn sei ein verbindliches 30-Prozent-Energieeffizienzziel „das absolute Minimum“.² Dazu passt, dass auch auf dem Klimagipfel im Dezember 2015 in Paris Energieeffizienzmaßnahmen als eine der Säulen zur Verringerung der globalen Erwärmung verhandelt wurden.

Doch die Planungen auf nationaler und internationaler Ebene müssen sich letztlich an ihrer Umsetzung in Deutschland messen lassen. Entscheidendes Instrument staatlichen Handelns ist dabei neben der Aufstellung von Plänen die Gesetzgebung. Vorliegend wird daher im Rahmen einer Kurzstudie untersucht, inwieweit sich die Effizienzziele des Bundes in der Gesetzgebung wiederfinden und welche Optionen zur Verbesserung der Gesetzeslage es gibt, um die von Deutschland vorgegebenen Effizienzziele zu erreichen bzw. zu steigern.

Der vorliegende Bericht strukturiert sich demgemäß wie folgt. In Kapitel 2 folgt eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse, gefolgt von den daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen. In Kapitel 3 wird als Grundlage für die Untersuchung der effizienzrelevante Rechtsrahmen erörtert und hinsichtlich seines Harmonisierungspotenzials analysiert.

Kapitel 4 widmet sich den verschiedenen Handlungsoptionen zur Adressierung der Energieeffizienz, insbesondere durch Verankerung eines „Efficiency-first“-Prinzips in den Rechtsrahmen, differenziert nach der Schaffung eines Energieeffizienzgesetzes und der sonstigen Verankerung in den Rechtsbestand.

Schließlich erfolgt in Kapitel 5 eine Erörterung, wie ein umfassendes Energieeffizienzgesetz entwickelt werden kann, mit dem Ziel, den Gedanken der Energieeffizienz in einem kohärenten Gesamtkonzept langfristig gesetzlich zu verankern. Dabei orientiert sich die Erörterung an folgenden **Leitprinzipien und Zielsetzungen**:

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank vom 25.02.2015, Rahmenstrategie für eine krisenfestere Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, S. 14; <http://www.deneff.org/inhalte/publikationen-studien.html>, S.8.

² Rede vor dem Europäischen Parlament, 15. Juli 2014.

- **Gleichrangigkeit:** Es gilt die Prämisse, dass Energieeffizienz denselben Rang einnehmen muss wie die verschiedenen Bereiche der Energieerzeugung
- Es braucht verbindliche **Ziele** zur Steigerung der Energieeffizienz, die sich an den Reduktionszielen der Klimaschutzabkommen orientieren
- Effizienzmaßnahmen müssen dauerhaft **finanzierbar** sein, bestenfalls haushaltsunabhängig
- Es muss ein **Monitoring** implementiert werden, mittels dessen die Erreichung der definierten Ziele systematisch gemessen werden kann, um im Nachhinein zielgerichtet Anpassungen vornehmen zu können

2 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Bestandsaufnahme und Analyse des Harmonisierungspotenzials

Bestandsaufnahme

Die Bestandsaufnahme des Rechtsrahmens hat ergeben, dass,

- effizienzrelevante Regelungen in unterschiedlicher Rechtsqualität bestehen (*insb. Gesetze und Verordnungen*),
- effizienzrelevante Regelungen in unterschiedlichen Sektoren zu finden sind (*insb. Verkehr, Energie, Industrie/Gewerbe/Handel, Gebäude und Produkte*),
- dabei auch Überschneidungen der einzelnen Sektoren gegeben sind,
- unterschiedliche Effizienzziele in unterschiedlicher Qualität vorliegen und
- Handlungsinstrumente verschiedener Art zur Zielerreichung Verwendung finden.

Wichtige und konkrete Energieeffizienzziele sind folgenden Normen zu entnehmen:

- KWKG (*Erhöhung der Nettostromerzeugung aus KWK-Anlagen auf 110 TWh bis zum Jahr 2020 sowie 120 TWh bis zum Jahr 2025*)
- EnEG und EnEV (*Der Wärmeschutz ist so auszuführen und zu entwerfen, dass beim Heizen und Kühlen vermeidbare Energieverluste unterbleiben, um einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand bis 2050 zu erreichen*)
- StromStG und EnergieStG (*Steuererleichterungen werden von einer Feststellung der Bundesregierung abhängig gemacht, dass vorgegebene prozentuale Zielwerte zur Reduzierung der durchschnittlichen Energieintensität des Produzierenden Gewerbes in Deutschland erreicht wurden*)

Wichtige Handlungsinstrumente zur Erreichung der Effizienzziele sind:

- umlagefinanzierte Vergütungspflichten (*KWKG*)
- ordnungsrechtliche Gebote, Verbote und Duldungspflichten (*EEWärmeG, BImSchG, Smart-Meter (§ 21c EnWG), EDL-G, BGB (Mietrecht), EVPG*)
- Preisinstrumente wie Steuern und Abgaben bzw. Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen (*KraftStG/KraftStDV, StromStG/EnergieStG*)
- Informations- und Kennzeichnungspflichten (*PKW-EnVK, EnEV, EnVKG/EnVKV, EDL-G*)
- finanzielle Förderinstrumente (*EnEV, EEWärmeG, KWKG*)

Analyse der Bestandsaufnahme und Harmonisierungspotenzial

- Aufgrund der hohen Diversität des effizienzrelevanten Rechtsrahmens und der sektorabhängigen Effizienzpotenziale bieten sich kaum Möglichkeiten, einzelne Stellschrauben zu justieren und damit den in der Einleitung genannten Leitprinzipien und Zielsetzungen umfassend Genüge zu tun
- Für den Gebäudesektor besteht teilweise Harmonisierungspotenzial durch Verknüpfung von EnEV und EEWärmeG, denn
 - zwischen den Normen bestehen wechselseitige Bezüge
 - Mehrfachbelastungen und Nachweisführungspflichten könnten reduziert wer-

den

ABER

- EnEV und EEWärmeG haben unterschiedliche Rechtsqualität (Verordnung vs. Gesetz)
- EnEV und EEWärmeG fokussieren unterschiedliche Ziele (Energieeinsparung vs. Förderung von Erneuerbaren Energien)
- Die Verknüpfung kann ohne erhebliche Eingriffe in die Normarchitektur Auswirkungen nur auf den Gebäudesektor haben und kann damit den in der Einleitung genannten Leitprinzipien und Zielsetzung nur zum Teil gerecht werden

Handlungsoptionen

Mögliche Handlungsoptionen zur Verankerung eines „Efficiency-first“-Prinzips ergeben sich auf verschiedenen Ebenen

- „Übergesetzliche“ Ebene (Verankerung in Art. 20a GG)
- „Vorgesetzliche“ Ebene (Verankerung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien II)
- „Gesetzliche“ Ebene (Entwurf eines Energieeffizienzgesetzes – Schwerpunkt dieser Studie)
- Die Verankerung des „Efficiency-first“-Prinzips auf „vertraglicher“ Ebene in Form eines intraföderalen Staatsvertrags zwischen den Bundesländern kommt aufgrund der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Energieeffizienz dagegen nicht in Betracht

Entwurf eines Energieeffizienzgesetzes (EnEffG)

Handlungsspielraum des Gesetzgebers

Der Handlungsspielraum des Gesetzgebers ist insbesondere von Fragen der Gesetzgebungskompetenz und den EU-Vorgaben abhängig.

- Die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz für ein Energieeffizienzgesetz ist auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG dem Bund zuzuordnen. Zur Wahrung der wirtschaftlichen Einheit ist auch eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich i. S. d. Art. 72 Abs. 2 GG
- Das EnEffG muss sich hinsichtlich seiner Zielsetzung mindestens an den EU-Vorgaben orientieren. So gibt die Energieeffizienzrichtlinie ein übergeordnetes Effizienzziel der Union von 20 % bis 2020 vor und verpflichtet die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, die zu neuen jährlichen Energieeinsparungen in Höhe von 1,5 % des jährlichen Energieabsatzes führen. Bei der konkreten Ausgestaltung der Energieeffizienzmaßnahmen sind die Mitgliedstaaten weitestgehend frei.
- Eine Bindungswirkung dahingehend, dass andere Gesetze gleichen Ranges, die die Ziele des EnEffG möglicherweise konterkarieren, nicht erlassen werden dürfen, kann ein EnEffG grundsätzlich nicht entfalten. Einfluss auf bestehende Gesetze (beispielsweise hinsichtlich der Abschaffung von Fehlanreizen im EEG oder StromStG) kann durch das EnEffG ebenfalls nicht ausgeübt werden.

Prozedurale Möglichkeiten zur Verankerung des „Efficiency-first“-Prinzip im EnEffG

Im EnEffG kann eine „Effizienzhierarchie“ aufgenommen werden, wonach 1. Energieeinsatz zu vermeiden ist, 2. Nicht vermeidbarer Energieeinsatz effizient ausgestaltet sein muss, und 3. (subsidiär) Energieeinsatz der weder vermeidbar noch effizient auszugestalten ist, zulässig ist. Diese „Effizienzhierarchie“ kann Ausstrahlungswirkung auf andere Rechtsbereiche (bspw. BImSchG) haben.

Inhaltliche Ausgestaltung eines EnEffG

- Effizienzziele können in Form von prozentualen oder absoluten Zielvorgaben formuliert werden, dabei bietet sich eine Differenzierung nach sektorspezifischen Zielvorgaben an.
- Als prioritäres Instrument zur Durchsetzung der Effizienzziele wird ein Energieeffizienzplan vorgeschlagen, der die Prinzipien bestehender Pläne und Strategien aufnimmt und fortführt. Dabei sollte wegen des aufwändigen Verfahrens und Wirkung nur im „Außenrecht“ auf die Formenwahl der Rechtsverordnung verzichtet werden. Empfehlenswert erscheint die Formenwahl der Verwaltungsvorschrift mit Adressierung der Bundesregierung und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments über konkrete gesetzliche Effizienzziele.

Bei der Ausgestaltung konkreter Maßnahmen (auch innerhalb eines Energieeffizienzplans) ist Folgendes zu beachten:

- Bei der Gewährung finanzieller Förderinstrumente sollte das Verhältnis zu den Nutzungspflichten gesetzlich verankert werden um das Prinzip der Subsidiarität des Haushalts zu konkretisieren (vgl. § 15 EEWärmeG). Als Beispiel für finanzielle Förderinstrumente dient eine „Abwrackprämie für Altgeräte“.
- Bei den ordnungsrechtlichen Instrumenten sind die EU-Grundfreiheiten zu achten (insb. die Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit). Weitergehende marktregulierende Eingriffe, als sie in den einschlägigen EU-Richtlinien angelegt sind, verbieten sich grundsätzlich. Als Beispiel dienen Gestaltungs-/Informations-/Kennzeichnungspflichten, Rücknahmepflichten für Altgeräte, ein Top-Runner-Ansatz und Energieaudits.
- Steuerbefreiungen und –vergünstigungen mit einer Kopplung an Energieeffizienzmaßnahmen (bspw. Energiemanagementsysteme) sollten nicht isoliert in einem EnEffG geregelt werden, sondern im Gesetz des Steuerentstehungstatbestands. Verweisungen auf diese Normen im Rahmen des EnEffG sind jedoch möglich.
- Die Verankerung einer Vorbildfunktion für die öffentliche Hand, insbesondere im Gebäudesektor wird empfohlen und dient der Erfüllung der Anforderungen der EnEff-RL.

Hinsichtlich der Finanzierung der Effizienzmaßnahmen ist Folgendes zu beachten:

- Die Gegenfinanzierung der finanziellen Anreizinstrumente über einen Fonds (bestehender Energie und Klimafonds (EKF) oder zu errichtender Energieeffizienzfonds), der durch ein Umlageverfahren (Erhöhung der KWK-Umlage oder Energieeffizienzabgabe) gespeist wird, gestaltet sich als rechtlich problematisch. Je nach konkreter Ausgestaltung des Speisungsmechanismus dahingehend, ob das Abgabeaufkommen der öffentlichen Hand zufließt oder in der Hand privater Rechtssubjekte verbleibt, handelt es sich entweder um eine Sonderabgabe, an die erhöhte finanzverfassungsrechtliche Anforderungen gestellt werden oder um eine reine Preisgestaltung.

Soweit der Speisungsmechanismus als Sonderabgabe qualifiziert wird, muss das Finanzverfassungsrecht beachtet werden, sodass die Zulässigkeit jedenfalls im Bereich der Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen im Gebäudebereich stark von der individuellen Ausgestaltung der Sonderabgabe abhängig ist.

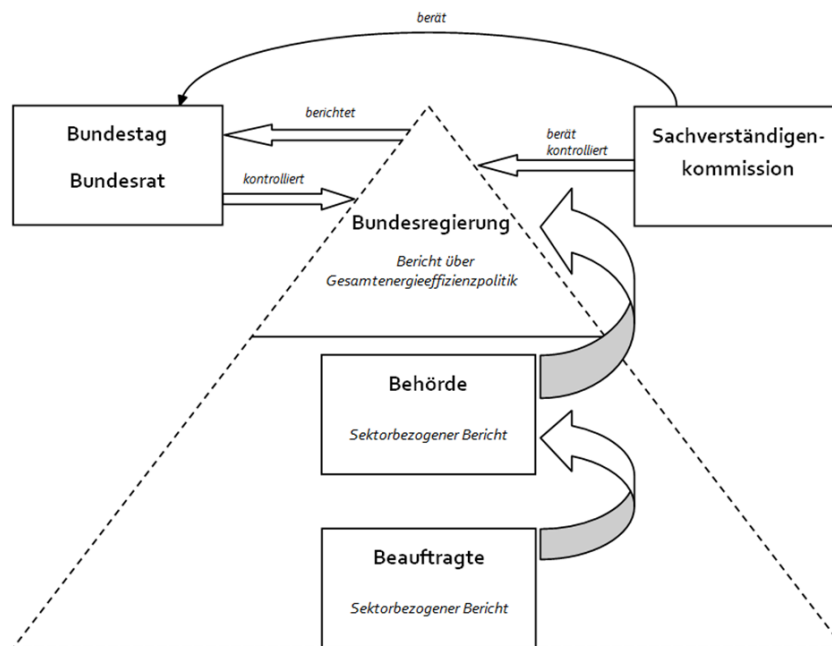
Eine grundsätzlich geringere rechtliche Hürde besteht für die Fondsspeisung über eine Sonderabgabe im Produktsektor (z. B. „Abwrackprämie für Altgeräte“). Die erforderliche spezifische Beziehung zwischen den Abgabepflichtigen und dem Abgabenzweck dürfte hier genauso gegeben sein wie die gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens. Problematisch - und sowohl von der konkreten Ausgestaltung der Abgabe als auch der gerichtlichen Auslegung der finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften abhängig - bleibt jedoch das erforderliche Merkmal der homogenen Gruppe.

Rechtssicherer ist die Fondsspeisung aus Haushaltsmitteln.

- Ordnungsrechtliche Instrumente bedürfen grundsätzlich keiner staatlichen Finanzierung.
- Steuerliche Anreizinstrumente müssen letztlich über steuerliche Mehreinnahmen kompensiert werden oder das Haushaltsbudget verringert sich.

Monitoring

- Unablässig für die Erreichung der Effizienzziele ist es, im EnEffG Monitoringmaßnahmen festzulegen.
- Sinnvoll erscheint eine Differenzierung nach den einzelnen Sektoren, sowie hinsichtlich Primär- und Endenergieverbrauch und einer Gesamtenergieeffizienz. Um diesem differenzierten Monitoring gerecht zu werden, sollte ein „pyramidales“ Berichtssystem eingeführt werden, bei dem jede Ebene an die nächsthöhere berichtet.
- Neben regelmäßigen Berichtspflichten zur Durchführung der Monitoringmaßnahmen sollte in geeigneten Fällen auch eine außerordentliche Pflicht zur Berichterstattung vorgesehen werden, insbesondere für den Fall der Zielverfehlung.
- Um eine bundesweit einheitliche Ausführung von energieeffizienzrechtlichen Vorschriften zu gewährleisten, erscheint die Beauftragung von Bundesbehörden mit Monitoringmaßnahmen als vorzugswürdig. Aufgrund des Umfangs an Energieeffizienzmaßnahmen sowie wegen des breiten Aufgabenspektrums der verschiedenen Bundesbehörden ist eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen diesen vorstellbar. So könnte sich die BNetzA mit dem Monitoring der Vorschriften, die die Steigerung der Primärenergieeffizienz betreffen, beschäftigen, die BfEE und das UBA mit dem Monitoring von Vorschriften zur Steigerung der Endenergieeffizienz.
- Im Einzelnen könnte das Monitoring wie folgt ausgestaltet sein:



Handlungsempfehlungen

Die Ergebnisse der vorliegenden Kurz-Studie genügen nicht, um auf deren Grundlage unmittelbar aktiv zu werden. Vielmehr wurden nur die generellen Optionen sondiert, um auf deren Grundlage weitere Schritte, insbesondere bezüglich Begründungspflichten und konkreten Entwürfen, einleiten zu können. Die Handlungsempfehlungen werden nach einem „Ampelsystem“ klassifiziert. Eine grüne Ampel steht für wenige bzw. geringe zu erwartende Hürden bei der Umsetzung, eine rote Ampel steht für schwer umzusetzende Maßnahmen und die gelbe Ampel markiert Handlungsempfehlungen, deren Umsetzung möglich ist, jedoch nicht prioritär gelten.

Änderungen des Art. 20a GG

Auf übergesetzlicher Ebene wird empfohlen, ein Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Art. 20a GG anzustoßen und den Kanon der Staatszielbestimmung um ein „Efficiency-first“-Prinzip zu erweitern.

Voraussetzung für eine Änderung des Grundgesetzes ist nach Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG der Erlass eines Gesetzes, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Verfahrensrechtlich bedarf ein solches Gesetz der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen im Bundesrat.

Als weiteres Vorgehen zur Änderung des Art. 20a GG wird empfohlen, einen Entwurf für ein Änderungsgesetz vorzubereiten und zu begründen. Erste grundlegende Begründungsansätze sind der vorliegenden Kurzstudie zu entnehmen.

Aufgrund der hohen verfahrensrechtlichen Hürden für eine Grundgesetzänderung aber andererseits der weiten, vor allem symbolischen Strahlkraft, wird ein solches Vorgehen aus juristischer Sicht mit einer gelben Ampel bewertet.



Änderungen des Vorblatts der GGO II

Auf „vorgesetzlicher“ Ebene wird empfohlen ein Änderungsverfahren der Anlage 3 zu § 42 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien II (GGO II) anzustoßen und die für Gesetzesvorlagen der Bundesregierung vorangestellte Übersicht (Vorblatt) um einen weiteren „Checklisten-Punkt“ - Auswirkungen auf die Energieeffizienz - zu erweitern.

Es ist anzunehmen, dass die Initiative zur Änderung am erfolgversprechendsten über das Bundesministerium des Innern ins Kabinett eingebracht werden kann. Anschließend müsste das Kabinett wohl mit einfacher Mehrheit der Mitglieder des Kabinetts über die Annahme der Änderung abstimmen.

Als weiteres Vorgehen zur Änderung des Vorblatt der GGO II wird empfohlen, das Änderungsbegehren zu begründen und dem Bundesministerium des Innern vorzulegen.

Aufgrund des überschaubaren Aufwands einer Vorblattänderung und der dadurch gewonnenen Auseinandersetzungspflicht der Gesetzesinitiatoren mit der Energieeffizienz wird diese Handlungsoption aus juristischer Sicht



mit einer grünen Ampel bewertet, wenngleich die tatsächlichen Auswirkungen auf zukünftige Gesetze schwer prognostizierbar sind.

Entwurf eines Energieeffizienzgesetzes

Auf einfachgesetzlicher Ebene wird empfohlen, ein Gesetzesentwurfsverfahren für ein Energieeffizienzgesetz (EnEffG) anzustoßen, das der in Kapitel 5 beschriebenen Struktur unter den dort erörterten Voraussetzungen folgt.

Dafür ist ein Gesetzesentwurf vorzubereiten und zu begründen. Erste grundlegende Begründungsansätze sind der vorliegenden Kurzstudie zu entnehmen.

Weil mit einem EnEffG eine kohärente Gesamtstrategie im Energieeffizienzbereich und ein „Efficiency-first“-Prinzip einheitlich gesetzlich verankert werden kann, wird diese Handlungsoption aus juristischer Sicht positiv (grüne Ampel) bewertet.

3 Bestandsaufnahme und Analyse des effizienzrelevanten Rechtsrahmens

Im Rahmen dieses Kapitels erfolgen die Bestandsaufnahme und die Analyse des effizienzrelevanten Rechtsrahmens sowie ein Überblick über die politischen Strategien und Konzepte. Vorangestellt wird die Kurzdarstellung der wesentlichen Ergebnisse des Kapitels.

3.1 Politische Strategien und Konzepte

3.1.1 Energiekonzept 2010

Durch das am 28. September 2010 beschlossene Energiekonzept der Bundesregierung wurden die Leitlinien einer langfristigen Strategie für die künftige Energieversorgung vorgestellt.

Als tragende Säule wurde dabei der Ausbau der Erneuerbaren Energien identifiziert. Daneben kommt der Energieeffizienz eine Schlüsselrolle zu. Ausweislich des Energiekonzepts 2010 sollen die Effizienzpotenziale zur Strom- und Energieeinsparung nicht durch Bürokratie, sondern vielmehr durch den Appell an Vernunft und Eigenverantwortung bezüglich Wirtschaft und Bürger ausgenutzt werden.³

Die dahingehende Strategie umfasst hinsichtlich privater Haushalte und im öffentlichen Bereich unter anderem:⁴

- Die rechtliche Verankerung, Energieeffizienz als wichtiges Kriterium bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu berücksichtigen.
- Den Ausbau und die Förderung des Energiedienstleistungsmarktes.
- Qualifizierte Informationen und Beratungen an private Verbraucher zu richten, durch welche sie in die Lage versetzt werden, Energieeinsparpotenziale auszunutzen.
- Transparente Kennzeichnung von Energieverbrauchswerten u.a. von Pkw, Produkten und Gebäuden (Gebäudeenergieausweis).

Auch die Ausschöpfung der Effizienzpotenziale im industriellen Bereich wird durch die Anregung eigenständiger Realisierungen und Umsetzungen der Effizienzpotenziale adressiert (Insbesondere durch Energiemanagementsysteme EN 16001, ISO 50001) und dahingehend, Steuervergünstigungen von Unternehmen von einem Beitrag zur Energieeinsparung abhängig zu machen.

Als Schlüssel zur Zielerreichung wird die Effizienzsteigerung im Gebäudebereich genannt. Denn u. a. aufgrund des hohen Altbaubestandes entfallen rund 40 % des deutschen Endenergieverbrauchs und etwa ein Drittel der CO₂-Emissionen auf den Gebäudesektor.

Zentrales Ziel ist dabei, den Wärmebedarf des Gebäudebestandes langfristig derart zu senken, dass bis 2050 ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand erreicht ist. Bis 2020 soll eine Reduzierung des Wärmebedarfs um 20 % erreicht sein und bis 2050 wird eine Minderung des Primärenergiebedarfs im Gebäudesektor in der Größenordnung von 80 % angestrebt.⁵

³ Bundesregierung (Hrsg.) Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 2010, S. 12f.

⁴ Bundesregierung (Hrsg.) Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 2010, S. 13.

⁵ Bundesregierung (Hrsg.) Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 2010, S. 27f.

3.1.2 Aktionsprogramm Klimaschutz 2020

Mit dem durch Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014 veröffentlichten Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 wurden die für das Erreichen des Klimaschutzziels 2020 von der Bundesregierung als notwendig erachteten Schritte eingeleitet.

3.1.3 Klimaschutzplan 2050

Mit dem Ziel, die Welt ab 2050 weitgehend treibhausgasneutral zu machen und unter dem Maßstab der international vereinbarten „Zwei-Grad-Obergrenze“ für die globale Erwärmung im Verhältnis zu vorindustriellen Werten will die Bundesregierung im Sommer 2016 den nationalen Klimaschutzplan 2050 beschließen. In diesem sollen insbesondere Zwischenziele für die Zeit nach 2020 und die konkreten nächsten Reduktionsschritte zum Erreichen der langfristigen Klimaschutzziele festgelegt werden. Da diese Ziele nicht ohne Akzeptanz und die aktive Beteiligung vieler Menschen erreicht werden können, ist neben einem transparenten Monitoringprozess bereits im Vorfeld auch ein breiter Dialog- und Beteiligungsprozess vorgesehen. An diesem können anders als noch beim Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 auch Bürgerinnen und Bürger aktiv teilnehmen. Dementsprechend hat die Bundesregierung bereits im Juni 2015 ein erstes Impulspapier veröffentlicht. Dieses stellt die Elemente und die verschiedenen Handlungsfelder sowie deren wesentliche Herausforderungen für den Klimaschutzplan 2050 vor. Die Langfristziele des Energiekonzepts sind dabei sehr heterogen und stark auf die Bereiche Stromerzeugung und Energieeffizienz ausgerichtet.

Vom Klimaschutzplan wird ein Fortschritt auf drei Ebenen erwartet:

1. Entwicklung konkreter Leitbilder für die einzelnen Handlungsfelder für 2050.
2. Beschreibung transformativer Pfade und Beleuchtung kritischer Pfadabhängigkeiten für alle Sektoren sowie Darstellung der Interdependenz zwischen den verschiedenen Aktionsfeldern.
3. Unterlegung insbesondere des Zwischenziels für 2030 mit konkreten Reduktionsschritten und Maßnahmen.

Um auf gesellschaftliche, politische, soziale und ökonomische Anforderungen bzw. auf Veränderungen der Rahmenbedingungen außerhalb Deutschlands und der EU angemessen reagieren zu können, soll der Klimaschutzplan 2050 in regelmäßigen Abständen angepasst und fortgeschrieben werden. Obwohl Leitbilder und strategische Pfade, die für den Zeithorizont bis 2050 formuliert werden sollen, für den Wirkungshorizont bis 2030 und teilweise auch bis 2040 deutlich konkreter sein können, ist es demzufolge gerade nicht das Ziel, sämtliche Maßnahmen bis 2030 bis ins letzte Detail festzuschreiben. Auf diesem Wege soll sichergestellt werden, dass die Zielerreichung nicht verbaut wird.

3.1.4 NAPE

Der Senkung des Energieverbrauchs kommt eine erhebliche Bedeutung zu. Aus diesem Grund wurde von der Bunderegierung mit dem „Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz“ (NAPE) eine Effizienzstrategie für die 18. Legislaturperiode vorgelegt.

Als die drei Eckpfeiler des NAPE werden benannt:⁶

- die Energieeffizienz im Gebäudebereich voranbringen,
- die Energieeffizienz als Rendite- und Geschäftsmodell etablieren und
- die Eigenverantwortlichkeit für Energieeffizienz erhöhen.

Der NAPE gliedert sich grundlegend in Sofortmaßnahmen und weiterführende Arbeitsprozesse.

Zu den zentralen Sofortmaßnahmen des NAPE zählen dabei u.a.:

- die Einführung neuer wettbewerblicher Ausschreibungen für Energieeffizienz,
- die Erhöhung des Fördervolumens für Gebäudesanierungen und steuerliche Förderung von Effizienzmaßnahmen im Gebäudesektor,
- die Schaffung von Energieeffizienznetzwerken gemeinsam mit Industrie und Gewerbe.

Zu den weiterführenden Arbeitsprozessen zählt u. a. die Entwicklung einer Energieeffizienzstrategie Gebäude (ESG), die nachhaltige Verbesserung der Rahmenbedingungen für Energiedienstleistungen und die Entwicklung von Finanzierungskonzepten.

3.2 Europäische Vorschriften

3.2.1 Energieeffizienzrichtlinie RL 2012/27/EU

Am 25.10.2012 wurden die KWK-Richtlinie⁸ vom 11.02.2004 und die EDL-Richtlinie⁹ vom 05.04.2006 durch die EnEff-Richtlinie¹⁰ in weiten Teilen abgelöst und durch diese zusammengefasst. Von der Ablösung sind gemäß Art. 27 Abs. 1 EnEff-RL folgende Bestimmungen ausgenommen: Art. 4 Abs. 1 bis 4 und Anhänge I, III und IV der EDL-RL.

Die EnEff-RL dient dazu, einen gemeinsamen Rahmen für Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in der Union zu schaffen, um sicherzustellen, dass das übergeordnete Energieeffizienzziel der Union von 20 % bis 2020 erreicht wird, vgl. Art. 1 Abs. 1 EnEff-RL.

In Art. 3 Abs. 1 der EnEff-RL werden die Energieeffizienzziele festgelegt, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Danach hat jeder Mitgliedstaat ein indikatives nationales Energieeffizienzziel festzulegen, das sich entweder auf den Primärenergie-, den Endenergieverbrauch oder auf die Primärenergie- oder Endenergieeinsparungen bzw. auf die Energieintensität bezieht. Die Mitgliedstaaten haben diese Effizienzziele nicht nur in relativen Zahlen auszudrücken, sondern auch als absolute Werte des Primärenergieverbrauchs und des Endenergieverbrauchs im Jahre 2020 auszudrücken. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Verbrauch der Union im Jahr 2020 nicht mehr als 1.474 Mio. t Rohöleinheiten (RÖE) Primärenergie bzw. nicht mehr als 1.078 Mio. t RÖE Endenergie betragen darf.

Art 4 der EDL-RL, der weiterhin Gültigkeit besitzt, gibt ein allgemeines Einsparziel vor. So legen die Mitgliedstaaten einen generellen nationalen Energieeinsparwert von 9 % fest, der aufgrund von

⁶ BMWi(Hrsg.) Mehr aus Energie machen – Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz, Dez. 2014, S. 3.

⁷ BMWi(Hrsg.) Mehr aus Energie machen – Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz, Dez. 2014, S. 2.

⁸ Richtlinie 2004/8/EG des Rates v. 11.2.2004 über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG (KWK-RL 2004/8/EG), ABl. 2004 Nr. L 52, S. 50 ff.

⁹ Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.4.2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen (EDL-RL) und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates, ABl. 2006 Nr. L 114, S. 64 ff.

¹⁰ Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2012 (Energieeffizienz-Richtlinie - EnEffRL), ABl. Nr. 2012 Nr. L 351, S. 1 ff.

Energiedienstleistungen und anderen Energieeffizienzmaßnahmen zu erreichen ist, und streben dessen Verwirklichung an. Die Mitgliedstaaten haben kostenwirksame, praktikable und angemessene Maßnahmen zu erlassen, die zur Erreichung dieses Ziels beitragen sollen.

Nach Art. 7 EnEff-RL hat jeder Mitgliedstaat ein Energieeffizienzverpflichtungssystem einzuführen, durch welches gewährleistet wird, dass die Energieverteiler und/oder Energieeinzelhandelsunternehmen ein kumuliertes Endenergieeinsparziel erreichen. Dieses Ziel muss für den Zeitraum vom 1.1.2014 bis zum 31.12.2020 mindestens der Erzielung neuer jährlicher Energieeinsparungen in einer Höhe von 1,5 % des jährlichen Energieabsatzes aller Energieverteiler oder Energieeinzelhandelsunternehmen an Endkunden nach ihrem über den letzten Dreijahreszeitraum vor dem 1.1.2013 gemittelten Absatzvolumens entsprechen.

Die EnEff-RL wurde in deutsches Recht insbesondere durch das KWKG und das EDL-G umgesetzt. Diese effizienzrechtlichen Regelungen werden im Laufe dieses Gutachtens analysiert (vgl. Kapitel 3.3).

3.2.2 Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden RL 2010/31/EU

Die Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie¹¹ ist am 8.7.2010 in Kraft getreten. Ziel der Vorschrift ist die Beschränkung des Energiebedarfs im Gebäudesektor, wobei dieser 40 % des Gesamtenergieverbrauchs in der EU ausmacht. Die Umsetzung der Richtlinie soll zu einer Verringerung von Treibhausgasemissionen sowie zu einer Reduzierung des EU-Gesamtenergieverbrauchs bis 2020 um 20 % beitragen.

Die Richtlinie enthält Anforderungen hinsichtlich eines allgemeinen Rahmens für eine Methode zur Berechnung der integrierten Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und Gebäudeteilen. Ferner werden Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von neuen Gebäuden sowie von Bestandsgebäuden, die einer größeren Renovierung unterzogen werden, gesetzt. Sie gelten für Heizungs-, Warmwasser-, Klimaanlage und große Lüftungsanlagen. Neue Gebäude müssen bis 31. Dezember 2018 – sofern sie von Behörden als Eigentümer genutzt werden – bzw. bis zum 31. Dezember 2020 dem Kriterium eines Niedrigstenergiegebäudes entsprechen. Die nationalen Behörden müssen außerdem ein System für die Erstellung von Energieausweisen für Gebäude einrichten, welches Käufer oder Mieter über den Gebäudeenergieeffizienzwert informiert.

Im deutschen Recht wurde die vorangegangene Gesamtenergieeffizienzrichtlinie¹² durch das EnEG¹³ und die EnEV¹⁴ umgesetzt.¹⁵ Im ersten Semester 2016 wird die Europäische Kommission eine Bewertung der Fortschritte hinsichtlich der Ziele der Gesamtenergieeffizienz vornehmen.

3.2.3 Ökodesign-Richtlinie RL 2009/125/EU

Die Ökodesign-Richtlinie¹⁶ schafft einen Rahmen für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte mit dem Ziel, dass nur noch Pro-

¹¹ Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. L 153 vom 18.6.2010, S. 13–35.

¹² Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 65.

¹³ Energieeinsparungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2684), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2197) geändert worden ist.

¹⁴ Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 24. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1789) geändert worden ist.

¹⁵ S. hierzu Nr. 1.3.11.2.

dukte im Binnenmarkt vertreten sind, die diese Anforderungen erfüllen. Nicht alle energieverbrauchsrelevanten Produkte sind betroffen, sondern nur diejenigen, deren Verkaufs- und Handelsvolumen des Produkts erheblich ist, die eine erhebliche Umweltauswirkung in der Gemeinschaft haben und ein erhebliches und Verbesserungspotenzial hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit bieten. Gemäß Art. 1 Abs. 2 der Ökodesign-RL trägt diese zur nachhaltigen Entwicklung bei, indem sie die Energieeffizienz und das Umweltschutzniveau erhöht und zugleich die Sicherheit der Energieversorgung verbessert. Konkrete, insbesondere wertbezogene Effizienzziele sind der Ökodesign-RL jedoch nicht zu entnehmen.

Die Anforderungen an die Produkte gelten sowohl bei dem „Inverkehrbringen“, d.h. bei der ersten Bereitstellung auf dem Binnenmarkt, als auch bei der „Inbetriebnahme“, d.h. bei der ersten Verwendung eines Produktes durch einen Endnutzer in der EU. Aufgrund der Vielfalt adressierter Produkte (von Heizkesseln bis Glühlampen) leuchtet durchaus ein, dass eine Differenzierung hinsichtlich einzelner Produktgruppen zur Definition der detaillierten Anforderungen geboten ist.

Die Durchführungsrechtsvorschriften werden in einem Komitologieverfahren erarbeitet und als europäische Verordnungen mit unmittelbarer Bindungswirkung der Mitgliedstaaten erlassen. Aufgrund dieser unmittelbaren Bindungswirkung besteht weder Umsetzungsbedarf noch Konkretisierungsspielraum bei der Anwendung durch die Mitgliedstaaten. Andere, umsetzungsbedürftige Regelungen der Ökodesign-RL wurden in deutsches Recht durch das EVPG¹⁷ umgesetzt.

3.2.4 Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie RL 2010/30/EU

Die EnVK-RL¹⁸ dient der Information des Endverbrauchers durch die Angabe des Verbrauchs von Energie und anderer Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte. In der EnVK-RL werden die Ausgestaltungsmodalitäten der Energieverbrauchsetiketten bestimmt. So sind bei Produkten wie z.B. Heizkesseln, Geschirrspülern, Fernsehern oder Wasserpumpen Energieeffizienzklassen von A (energiearm) bis G (hoher Energieverbrauch) vorgesehen, zu denen zusätzliche besonders energieeffiziente Klassen hinzutreten können (A+, A++, A++) die durch Farbgebung (dunkelgrün bis rot) verdeutlicht werden. Die Schwellenwerte für die unterschiedlichen Effizienzklassen werden gemäß den Art. 10 ff. EnVK-RL durch delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission gesetzt. Diese Rechtsakte bedürfen keiner Umsetzung, sondern finden unmittelbare Anwendung in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Umsetzungsbedürftige Vorschriften der EnVK-RL wurden in deutsches Recht durch das EnVKG¹⁹ und die EnVKV²⁰ umgesetzt. Die EnVK-RL legt keine Energieeffizienzziele fest.

¹⁶ Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter, ABl. L 285 vom 31.10.2009, S. 10–35.

¹⁷ „Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz vom 27. Februar 2008 (BGBl. I S. 258), das zuletzt durch Artikel 332 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

¹⁸ Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen, ABl. L 153 vom 18.6.2010, S. 1–12.

¹⁹ Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz vom 10. Mai 2012 (BGBl. I S. 1070), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2194) geändert worden ist.

²⁰ Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung vom 30. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2616), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 24. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1650) geändert worden ist.

3.2.5 Energiebinnenmarkt-Richtlinien (Strom und Gas) RL 2009/72/EU / RL 2009/73/EU

Art. 3 Abs. 7. i. V. m. Anhang I der Strom-RL erlegt den Mitgliedstaaten Verpflichtungen zum Schutz der Kunden auf. Unter den Maßnahmen zum Schutz der Endkunden gehört u.a. die Einführung intelligenter Messsysteme (sogenannte Smart-Meter) zur Unterstützung der aktiven Beteiligung der Verbraucher am Stromversorgungsmarkt. Dabei kann die Einführung dieser Messsysteme einer wirtschaftlichen Bewertung der Kosten und Nutzen unterliegen. Bei positiver Bewertung sollen jedoch mindestens 80 % der Verbraucherhaushalte bis 2020 mit Smart-Metern ausgestattet werden.

Die Gas-RL geht weniger weit, indem sie über Maßnahmen zum Schutz des Kunden in ihrem Anhang I lediglich vorschreibt, dass die Mitgliedstaaten „dafür sorgen, dass intelligente Messsysteme eingeführt werden“. Nach Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Smart Metern für den Endgasverbrauch sollen die Mitgliedstaaten einen Zeitplan für die Einführung intelligenter Messsysteme erstellen.

Zwar soll nach dem Wortlaut der Richtlinien der Einsatz von Smart-Metern die aktive Beteiligung der Verbraucher am Energieversorgungsmarkt unterstützen, ein wesentlicher Vorteil von derartigen Geräten ist allerdings auch, dass sie den Verbrauchern erlauben, einen präzisen Überblick über den eigenen Energieverbrauch zu behalten und insoweit Energie durch ein bewussteres Verbrauchsverhalten zu sparen. Im Falle des Einsatzes von Strom- oder Gas-Smart-Metern entsprechend der Strom- und Gas-RL stellt die EnEff-RL in ihrem Art. 9 Abs. 2 zusätzliche Anforderungen an die Geräte. Im deutschen Recht wird der Einsatz von Smart-Metern in den §§ 21c ff. EnWG geregelt.

Das BMWi hat eine entsprechende Kosten-Nutzen-Analyse im Jahre 2013 erstellen²¹ und im Jahre 2014 aktualisieren²² lassen. Die Analyse empfiehlt einen einfallorientierten Roll-Out, wobei das individuelle Nutzenpotenzial betrachtet werden muss. Insbesondere wird gezeigt, dass bei Letztverbrauchern mit einem Jahresstromverbrauch von unter 2.000 kWh das durchschnittliche jährliche Stromkosteneinsparpotenzial bei ca. 3 Euro liegt, unter 3.000 kWh bei 10 Euro, unter 4.000 kWh bei 20 Euro und unter 6.000 kWh bei 40 Euro. Bei einem Jahresverbrauch über 6.000 kWh sei hingegen mit mindestens 80 Euro Einsparungen zu rechnen. Hingegen bemäßen sich die durchschnittlichen Kosten für einen Letztverbraucher auf ca. 20 Euro.

3.3 Nationale Vorschriften

3.3.1 KWKG 2012²³

Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz setzt auf Energieerzeugungsseite an, weil mit der gekoppelten Erzeugung von Strom und Wärme im Vergleich zur ungekoppelten Erzeugung eine wesentlich höhere Effizienz der Brennstoffnutzung erreicht wird. So ist Zweck des Gesetzes ausweislich § 1 KWKG 2012, im Interesse der Energieeinsparung, des Umweltschutzes und der Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung einen Beitrag zur Erhöhung der Stromerzeugung aus KWK in Deutschland auf 25 % bis zum Jahr 2020 durch die Förderung der Modernisierung und des Neubaus von KWK-Anlagen zu leisten.

²¹ Abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=586064.html>.

²² Abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=689168.html>.

²³ Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz v. 19.03.2002, zuletzt geändert durch Art. 13 G zur grundlegenden Reform des EEG und zu Änd. weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts v. 21.7.2014, BGBl. I S. 1066.

3.3.1.1 Effizienzziele

Unter anderem im Interesse der Energieeinsparung soll der Beitrag der Energieerzeugung aus KWK bis zum Jahr 2020 auf 25 % ansteigen. Nach § 12 KWKG 2012 erfolgte im Jahr 2014 eine Zwischenüberprüfung bezüglich der Entwicklung der KWK-Stromerzeugung durch das BMWi, insbesondere im Hinblick auf die Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung und des KWKG.

Die Zwischenüberprüfung des KWKG im Jahr 2014 ergab, dass die KWK im Jahr 2013 mit einer Nettostromerzeugung von 96,4 TWh (2003: 82,5 TWh) einen Anteil von etwa 16,2 % an der Nettostromerzeugung in Deutschland hatte. Dabei wurde weiterhin evaluiert, dass die KWK-Stromerzeugung der allgemeinen Versorgung im letzten Jahrzehnt stagnierend bzw. sogar leicht rückgängig war. Die industrielle KWK-Stromerzeugung, KWK-Anlagen unter 1 MW und biogene KWK konnten dagegen zulegen und zu einem leichten Zuwachs der KWK beitragen.²⁴

Hinsichtlich der Entwicklung der KWK-Nettostromerzeugung wurde prognostiziert, dass diese in etwa auf dem Niveau der Jahre 2011 bis 2013 verbleiben wird, also lediglich im Bereich zwischen 16 bis 17 % der Gesamtnettostromerzeugung liegen wird und damit die Effizienzziele des KWKG 2012 aller Voraussicht nach nicht erfüllt werden können.²⁵

Unter anderem deshalb ist mit Wirkung vom 01.01.2016 das KWKG 2016 in Kraft getreten. Dessen Effizienzziele werden sogleich analysiert. Zunächst sollen jedoch die Instrumente zur Erreichung der Effizienzziele des KWKG 2012 beschrieben werden.

3.3.1.2 Instrumente

Das zentrale ökonomische Anreizinstrument des KWKG 2012 ist die Anschluss-, Abnahme- und Vergütungspflicht für Strom aus hocheffizienten KWK-Anlagen nach § 4 KWKG 2012. Das Förderinstrument der Vergütungspflicht wird über einen Wälzungsmechanismus auf die Letztverbraucher von diesen finanziert.

Die Zuschlagszahlungen für KWK-Strom aus KWK-Anlagen sind gemäß § 7 Abs. 8 KWKG 2012 auf 750 Mio. € pro Kalenderjahr abzüglich des Jahresbetrages der Zuschlagszahlungen für Wärme- und Kältenetze sowie Wärme- und Kältespeicher begrenzt.

3.3.2 KWKG 2016²⁶

Mit Wirkung vom 1.1.2016 trat das neue KWKG 2016 in Kraft.

3.3.2.1 Effizienzziele

Im Vergleich zum KWKG 2012 wird das KWK-Ausbauziel nicht mehr relativ in Form eines prozentualen Anteils an der Gesamtnettostromerzeugung gemessen, sondern vielmehr anhand absoluter Werte ermittelt. So dient das KWKG 2016 ausweislich § 1 Abs. 1 KWKG 2016 im Interesse der Energieeinsparung sowie des Umwelt- und Klimaschutzes der Erhöhung der Nettostromerzeugung aus KWK-Anlagen auf 110 TWh bis zum Jahr 2020 sowie 120 TWh bis zum Jahr 2025.

²⁴ Fraunhofer IFAM/IREES/BHKW-Infocentrum/Prognos: Potenzial- und Kosten-Nutzen-Analyse zu den Einsatzmöglichkeiten von Kraft-Wärme-Kopplung sowie Evaluierung des KWKG im Jahr 2014, 1.10.2014, S. 17.

²⁵ Fraunhofer IFAM/IREES/BHKW-Infocentrum/Prognos: Potenzial- und Kosten-Nutzen-Analyse zu den Einsatzmöglichkeiten von Kraft-Wärme-Kopplung sowie Evaluierung des KWKG im Jahr 2014, 1.10.2014, S. 213f.

²⁶ Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz v. 21.12.2015, (BGBl. I S. 2498).

Betrachtet man die im Rahmen der Zwischenüberprüfung prognostizierten Werte für die Gesamtnettostromerzeugung, welche im Bereich von etwa 590 TWh für die Jahre zwischen 2013 und 2020 liegt²⁷ und setzt das ursprüngliche 25%-Ziel des KWKG 2012 an, so erhielte man eine KWK-Nettostromwert von 147,5 TWh. Mit dem fixen Wert von nunmehr 110 TWh bis 2020 nach dem KWKG 2016 zeichnet sich ab, dass der Gesetzgeber im Bereich der KWK-Förderung eine moderate Ausbaustrategie verfolgt, die Effizienzziele somit herabgesetzt werden.

3.3.2.2 Instrumente

Das Anreizinstrument des KWKG in Gestalt der Vergütungspflicht bleibt nach § 3 KWKG 2016 erhalten. Novelliert wurde jedoch die Direktvermarktungspflicht für KWK-Strom. Nach § 4 Abs. 1 KWKG 2016 müssen Betreiber von KWK-Anlagen mit einer elektrischen KWK-Leistung von mehr als 100 kW den erzeugten KWK-Strom direkt vermarkten oder selbst verbrauchen.²⁸

Für Betreiber von kleinen KWK-Anlagen bis einer elektrischen Leistung von 100 kW besteht neben der Direktvermarktung und des Selbstverbrauchs die Möglichkeit, den KWK-Strom zum üblichen Preis (nach Grundlaststromindex der EEX) an den Netzbetreiber zu verkaufen. Die Fördersumme der Zuschlagszahlungen für KWK-Strom und für Wärme- und Kältenetze sowie Wärme- und Kältespeicher wurde auf 1,5 Mrd. € erhöht.

3.3.3 Energiedienstleistungsgesetz (EDL-G)²⁹

Basierend auf der Energiedienstleistungs-Richtlinie (EDL-RL) aus dem Jahr 2006 wurde von der EU ein sektorübergreifender Ansatz verfolgt, mit dem ein Markt für Energieeffizienz-Dienstleistungen geschaffen werden sollte. Es ging darum, einen Wettbewerb um die besten und effektivsten Dienstleistungen für Energieeffizienzsteigerungen im Bereich der Endenergienutzung zu etablieren. Wesentliche Teile der EDL-RL wurden in die die EDL-RL ablösende EnEff-RL übernommen. Die Umsetzung der europäischen Regelungen erfolgte im EDL-G.

3.3.3.1 Effizienzziele

Ziel der Maßnahmen des EDL-G ist es, die Effizienz der Energienutzung durch Endkunden in Deutschland mit Energiedienstleistungen und anderen Energieeffizienzmaßnahmen kostenwirksam zu steigern. Dazu werden von der Bundesregierung Energieeinsparrichtwerte festgelegt, die als Energieeinsparziel bis zum Mai 2017 erreicht werden sollen, sowie eine Strategie zur Erreichung dieser Ziele. Die Berechnung des Richtwerts erfolgt dabei nach den Anhängen I, II, und IV der EDL-RL, § 3 Abs. 1 EDL-G.

Zur Erreichung der Energieeinsparrichtwerte sollen nach § 3 Abs. 2 EDL-G insbesondere die erforderlichen Energieeffizienzmechanismen, Anreize und institutionellen, finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen sowie Markthemmnisse beseitigt werden, die der effizienten Energienutzung durch Endkunden entgegenstehen und die Voraussetzungen für die Entwicklung und Förderung eines Marktes für Energiedienstleistungen und für die Erbringung von anderen Energieeffizienzmaßnahmen für die Endkunden geschaffen werden.

Der öffentlichen Hand kommt dabei bei der Energieeffizienzverbesserung eine Vorbildfunktion zu.

²⁷ Fraunhofer IFAM/IREES/BHKW-Infocentrum/Prognos: Potenzial- und Kosten-Nutzen-Analyse zu den Einsatzmöglichkeiten von Kraft-Wärme-Kopplung sowie Evaluierung des KWKG im Jahr 2014, 1.10.2014, S. 214.

²⁸ Vgl. *Kachel*, EnWZ 2016, 51 passim.

²⁹ Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen vom 4. November 2010 (BGBl. I S. 1483), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. April 2015 (BGBl. I S. 578) geändert worden ist.

Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag bis zum 30.04.2017 und bis zum 30.04.2020 jeweils einen Energieeffizienz-Aktionsplan (EEAP) i.S.d. Art. 24 Abs. 2 der EnEff-RL vorzulegen.

3.3.3.2 Instrumente

§ 4 Abs. 1 EDL-G verpflichtet Energielieferanten dazu, ihre Endkunden mindestens jährlich in geeigneter Form über die Wirksamkeit von Energieeffizienzmaßnahmen und die für sie verfügbaren Angebote zu unterrichten.

Energieunternehmen haben dazu ihren Endkunden zusammen mit Verträgen in klarer und verständlicher Form Kontaktinformationen zu Verbraucherorganisationen, Energieagenturen oder ähnlichen Einrichtungen zur Verfügung zu stellen.

Gemäß § 5 EDL-G dürfen Energieunternehmen keine Handlungen vornehmen, die unter anderem die Nachfrage nach Energiedienstleistungen und anderen Energieeffizienzmaßnahmen behindern.

Zur weiteren Aufklärung der Endkunden wird nach § 7 EDL-G eine Anbieterliste bei der Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) veröffentlicht, in der als zuverlässig und fachkundig anzusehende Anbieter von Energiedienstleistungen, Energieeffizienzmaßnahmen und Energieaudits gelistet sind, um die Markttransparenz für Endverbraucher zu erhöhen. Gemäß § 9 Abs. 1 EDL-G nimmt das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) die Aufgabe der BfEE wahr.

Auf Grundlage des Art. 8 EnEff-RL wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass Unternehmen, die kein kleines und mittleres Unternehmen (KMU) sind, periodisch Energieaudits durchzuführen haben. Die Umsetzung dieser Regelung in nationales Recht erfolgte durch Einführung der §§ 8ff. EDL-G.

Danach werden Unternehmen, die keine Kleinstunternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen im Sinne der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission sind, verpflichtet bis zum 05.12.2015 ein Energieaudit nach Maßgabe des § 8a EDL-G durchzuführen. Das Energieaudit muss mindestens alle 4 Jahre wiederholt werden.

Die inhaltlichen Anforderungen an Energieaudits werden in § 8a EDL-G geregelt. Danach muss das Energieaudit insbesondere den Anforderungen der DIN EN 16247-1 entsprechen. Von der Verpflichtung zur Durchführung von Energieaudits sind Unternehmen freigestellt, wenn sie bis zum 05.12.2015 ein Energiemanagementsystem nach der DIN EN ISO 50001 oder ein Umweltmanagementsystem im Sinne der VO (EG) 1221/2009 eingerichtet haben.

Die Nichtdurchführung eines Energieaudits wird nach § 12 EDL-G mit einer Ordnungswidrigkeit geahndet, welche in der Zahlung einer Geldbuße in Höhe von bis zu 50.000 Euro bestehen kann.

3.3.4 EEG³⁰

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz bezweckt die Erhöhung des Anteils des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms und gewährt hierfür Betreibern von Erneuerbaren-Energien-Anlagen finanzielle Anreize, welche über die EEG-Umlage gegenfinanziert werden. Anforderungen an die effiziente Nutzung dieses Stroms gibt das EEG jedoch nicht vor. Deshalb wird auf eine Darstellung des Förderregimes des EEG an dieser Stelle verzichtet. Um jedoch auf die Möglichkeiten der Gegensteuerung von Fehlanreizsetzungen durch ein EnEffG eingehen zu können ist cursorisch darzustellen, dass § 64 EEG 2014 für besonders stromintensive Unternehmen die Möglichkeit vorsieht, die Höhe der zu zahlenden EEG-Umlage zu begrenzen. Solche besonderen Ausgleichsregelungen vermögen den

³⁰ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das durch Artikel 2 Absatz 10 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2498) geändert worden ist.

Gedanken der Energieeffizienz zu konterkarieren, da besonders hohe Verbraucher, die entsprechend ein ebenfalls hohes Einsparpotenzial innehaben, einen günstigeren Gesamtpreis für Strom zu zahlen haben, als Verbraucher mit geringen Strombedarfen. Insofern kann zumindest von Energieeinsparanreizen des EEG gesprochen werden, indem ein geringerer Verbrauch des mit der EEG-Umlage belasteten Stroms finanziell bevorteilt wird.

Mittlerweile müssen nach § 64 Abs. 1 Nr. 3 EEG solche Großverbraucher Energie- und Umweltmanagementsysteme betreiben, um in den Genuss der EEG-Umlagenbegrenzung zu kommen, sodass gänzliche Fehlanreize, die in der Vergangenheit teilweise sogar zu vorsätzlichen Energieverschwendungen führten, mittlerweile auf rechtlicher Ebene begegnet werden kann. Dennoch birgt der pauschale Stufenansatz der Befreiung die Gefahr, dass Effizianzanreize sinken, je näher man den Stufen kommt. Zudem bleibt es auch weiterhin dabei, dass stromintensive Unternehmen von den oben genannten preisbildenden Energieeinsparanreizen des EEG befreit werden können.

3.3.5 EEWärmeG³¹

3.3.5.1 Effizienzziele

Mittels des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG) wird das Ziel verfolgt, den Ausbau der Erneuerbaren Energien im Wärme- und Kältesektor bei der energetischen Gebäudeversorgung voranzutreiben. Anforderungen an die effiziente Nutzung dieser Energie stellt das EEWärmeG nicht. Um die Wechselwirkung zwischen dem EEWärmeG und der EnEV und dahingehendes Harmonisierungspotenzial im Rahmen der Analyse darstellen zu können, erfolgt hier dennoch eine Darstellung der Instrumente des EEWärmeG.

3.3.5.2 Instrumente

Die konkrete Instrumentenwahl des EEWärmeG lässt sich als zweigegliedert darstellen. Zum einen wird eine Nutzungspflicht Erneuerbarer Energien statuiert, die zum anderen durch finanzielle Förderungen ergänzt wird. Die Nutzungspflicht nach § 3 EEWärmeG verpflichtet die Eigentümer von Gebäuden innerhalb des Geltungsbereichs der Nutzungspflicht, den Wärme- und Kälteenergiebedarf des Gebäudes zu bestimmten Prozentsätzen durch Erneuerbare Energien zu decken. Der erforderliche Anteil Erneuerbarer Energien wird differenziert nach Energieträger und des Gebäudealters bestimmt. So ist zur Pflichterfüllung bei Nutzung solarer Strahlungsenergie erforderlich, dass der Wärme- und Kälteenergiebedarf des Gebäudes zu mindestens 15 % aus Erneuerbaren Energien gedeckt wird. Bei Nutzung gasförmiger Biomasse muss der Anteil 30 % betragen und bei flüssiger und fester Biomasse sind es ebenso wie bei Nutzung von Geothermie und Umweltwärme 50 %, vgl. § 5 EEWärmeG. Werden öffentliche Gebäude grundlegend renoviert, so müssen bei Nutzung gasförmiger Biomasse mindestens 25 % des Wärme- und Kälteenergiebedarfs aus Erneuerbaren Energien gedeckt sein. Bei Nutzung sonstiger Erneuerbarer Energien sind es 15 %. Als Pflichterfüllung gilt auch die Durchführung von Ersatzmaßnahmen gemäß § 7 EEWärmeG. Erforderlich ist dann, dass der Wärme- und Kälteenergiebedarf zu mindestens 50 % aus Abwärmenutzungsanlagen oder hocheffizienten KWK-Anlagen gedeckt wird. Weiterhin sind als Ersatzmaßnahmen solche Maßnahmen vorgesehen, durch welche die relevanten Werte der Energieeinsparverordnung um mindestens 15 % unterschritten werden (z. B. Dämmmaßnahmen) oder durch den unmittelbaren Anschluss an Fernwärme- oder Fernkältenetze. Gemäß § 8 EEWärmeG können Maßnahmen zur Erfüllung der Nutzungspflicht und Ersatzmaßnahmen auch kombiniert werden.

³¹ Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz vom 7. August 2008 (BGBl. I S. 1658), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist.

Neben die Nutzungspflichten Erneuerbarer Energien im Wärme- und Kältesektor treten als zweite Säule des EEWärmeG finanzielle Förderungen nach §§ 13 und 14 EEWärmeG. Dabei handelt es sich um Förderungen nach dem Marktanzreizprogramm (MAP).

Nach § 13 EEWärmeG wird die Nutzung Erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme und Kälte durch den Bund bedarfsgerecht in den Jahren 2009 bis 2012 mit bis zu 500 Mio. € gefördert. Die Einzelheiten dieser Förderungen werden in Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium geregelt.

Gefördert werden können gemäß § 14 EEWärmeG insbesondere die Errichtung und Erweiterung solarthermischer Anlagen, Anlagen zur Nutzung von Biomasse, Anlagen zur Nutzung von Geothermie und Umweltwärme sowie Wärmenetze, Speicher und Übergabestationen für Wärmenutzer. Die Förderung basiert auf zwei Säulen. Zum einen auf Zuschüssen des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) und zum anderen auf zinsgünstigen Darlehen und Tilgungszuschüssen durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die Einzelheiten der MAP-Förderung sind in Förderrichtlinien geregelt, die je nach Bedarf an den Stand der Technik und die aktuelle Marktsituation angepasst werden.³² Mit dem „Anreizprogramm Energieeffizienz“ (APEE) setzt das BMWi seit 01.01.2016 weitere Förderimpulse.³³

Zu beachten ist dabei, dass grundsätzlich nur solche Maßnahmen förderfähig sind, die nicht der Erfüllung einer Nutzungspflicht nach § 3 EEWärmeG dienen, vgl. § 15 Abs. 1 EEWärmeG. § 15 Abs. 2 EEWärmeG lässt aber Ausnahmen zu, die sich auf überobligatorische Maßnahmen beziehen.

3.3.6 BImSchG³⁴

Das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) zielt im Wesentlichen auf die Bekämpfung und Vorsorge von störenden Luftverunreinigungen, Geräuschen, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlung und ähnlichen Umwelteinwirkungen ab, vgl. § 3 Abs. 2 BImSchG. Adressat des BImSchG sind insbesondere Betreiber immissionsschutzrechtlich relevanter Anlagen.

3.3.6.1 Effizienzziele

Der oben genannte Gesetzeszweck zielt demnach lediglich auf den Schutz vor und die Vorsorge von schädlichen Umwelteinwirkungen ab. Die energieeffiziente Errichtung oder den energieeffizienten Betrieb von immissionsschutzrechtlich relevanten Anlagen adressiert das BImSchG in seiner Zwecksetzung nicht.

Materielle Anforderungen im Zusammenhang mit Energieeffizienz legt das BImSchG in § 5 Abs. 1 Nr. 4 fest. Danach sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt Energie sparsam und effizient verwendet wird.

Einen wichtigen Teilbereich der effizienten Energiegewinnung stellt die Nutzung von Abwärme dar, sodass bei immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen insbesondere zur Gewinn-

³² Vgl.: BMWi: Richtlinien zu Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt vom 11.03.2015.

³³ Vgl. hierzu: BMWi: Richtlinie zur Förderung der beschleunigten Modernisierung von Heizungsanlagen bei Nutzung erneuerbarer Energien Anreizprogramm Energieeffizienz (APEE) Heizungspaket, erneuerbare Energien vom 16.12. 2015.

³⁴ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 76 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

nung von Strom an die Vorschriften des KWKG zu denken ist.³⁵ Zu beachten ist jedoch, dass die Regelungen des BImSchG nicht derart in den regelmäßig durch die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) geschützten Bereich des Anlagenbetreibers eingreifen dürfen, dass die Wahl eines Anlagentyps oder des Einsatzstoffes vorgeschrieben werden kann. § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG betrifft daher nur Modifikationen der Beschaffenheit und des Betriebs der Anlage, nicht des Anlagentyps selbst. Bei den im Raum stehenden Maßnahmen muss darüber hinaus der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden und sie müssen für den Anlagenbetreiber zumutbar sein.³⁶

Bei den effizienzrechtlichen Anforderungen des § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG handelt es sich folglich um eher schwach ausgestaltete rechtliche Prämissen, die keine konkreten Effizienzziele zum Gegenstand haben, sondern vielmehr unbestimmter Natur sind und vor Energieverschwendung auf einem hohen Niveau schützen sollen.

3.3.6.2 Instrumente

Eigene Instrumente, die speziell auf die Durchsetzung des Effizienz- und Sparsamkeitsgebots gerichtet sind, existieren im Immissionsschutzrecht nicht. Vielmehr kommen in diesem Bereich die allgemeinen ordnungsrechtlichen Instrumente zum Einsatz, indem eine Genehmigungserteilung von der Einhaltung der Betreiberpflichten und damit auch von der Einhaltung des Effizienz- und Sparsamkeitsgebots abhängig gemacht wird.

3.3.7 KraftStG³⁷ und KraftStDV³⁸

Das Kraftfahrzeugsteuergesetz und die Kraftfahrzeugsteuer-Durchführungsverordnung stellen die Grundlage für die Kfz-Steuer dar. Mit der Kfz-Steuer werden im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt. Zum einen die Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur und zum anderen eine lenkende Wirkung hinsichtlich des Verhaltens der Verbraucher, indem schadstoffarme oder besonders effiziente Kfz steuerlich begünstigt oder gänzlich von der Kfz-Steuer befreit werden.

3.3.7.1 Effizienzziele

Eigene Effizienzziele werden im KraftStG oder der KraftStDV nicht benannt.

3.3.7.2 Instrumente

Das KraftStG enthält finanzielle Anreizinstrumente, durch welche verbrauchs- und schadstoffarme Kfz steuerlich bevorzugt behandelt werden. Zum einen sind für den Steuererhebungstatbestand der CO₂-Ausstoß und daneben das Hubraumvolumen maßgeblich, vgl. § 8 KraftStG. Da ein Fahrzeug mit höherem Hubraumvolumen – und damit wohl grundsätzlich höherer Leistung und Verbrauch – höher besteuert wird als ein Fahrzeug mit kleinerem Hubraumvolumen,³⁹ kann die hubraumengabhängige Besteuerung als erstes Energieeffizienzinstrument bezeichnet werden.

Gänzlich von der Kfz-Steuer befreit sind Halter von Elektrofahrzeugen, und zwar befristet auf zehn Jahre im Zeitraum der erstmaligen Zulassung zwischen Mai 2011 und Dezember 2015 und auf fünf Jahre für den Zeitraum zwischen Januar 2016 und Dezember 2020, § 3d KraftStG. Hierdurch wird

³⁵ Jarass, in: Jarass, BImSchG 11. Auflage 2015, § 5 Rn. 100.

³⁶ Jarass, in: Jarass, BImSchG 11. Auflage 2015, § 5 Rn. 101, 103.

³⁷ Kraftfahrzeugsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3818), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juni 2015 (BGBl. I S. 901) geändert worden ist.

³⁸ Kraftfahrzeugsteuer-Durchführungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3856), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170) geändert worden ist.

³⁹ Die Höhe der Kfz-Steuer steigt in 100 ccm-Schritten, vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 2 b) KraftStG.

auch dem höheren Effizienzgrad der Elektromotoren im Vergleich zu Verbrennungsmotoren Rechnung getragen.

3.3.8 Pkw-EnVKV⁴⁰

Durch die Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung werden Hersteller und Händler, die neue Personenkraftwagen ausstellen, verkaufen oder zum Leasing anbieten, verpflichtet, Angaben über den Kraftstoffverbrauch, die CO₂-Emissionen und ggf. über den Stromverbrauch zu machen. Damit soll den zukünftigen Käufern oder Leasingnehmern von PKW der Kraftstoffverbrauch der jeweiligen Fahrzeuge transparent und vergleichbar vor Augen geführt werden, damit diese den Kauf stärker vom Kraftstoffverbrauch abhängig machen können.

3.3.8.1 Effizienzziele

Eigene Effizienzziele sind der Pkw-EnVKV nicht zu entnehmen.

3.3.8.2 Instrumente

Über die Hinweis- und Aushangpflichten der Pkw-EnVKV werden im Wesentlichen Informationen zum Produkt an den Verbraucher vermittelt, damit dieser sich eine insbesondere schadstoff- und kraftstoffverbrauchsrelevante Basis für seine Kaufentscheidung bilden kann.

3.3.9 Emissionshandel –TEHG

Das TEHG schafft die rechtliche Basis für ein Emissionshandelssystem. Es regelt, dass die Betreiber der in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Anlagen für ihre CO₂-Emissionen handelbare Berechtigungen nachzuweisen verpflichtet sind, welche ihnen nach Maßgabe eines nationalen Zuteilungsgesetzes in einer gewissen Höhe zugeteilt und – entsprechend einer Börse, gehandelt werden.

3.3.9.1 Effizienzziele

Das TEHG selbst benennt keine Effizienzziele. Jedoch schafft es auf nationaler Ebene mittelbar einen (finanziellen) Anreiz, die eigene Produktion energieeffizienter zu gestalten. Will ein Betrieb vermeiden, teure Zertifikate auf dem Markt zu erwerben, kann er Investitionen in energieeffiziente Produktionsprozesse vornehmen, die zu einer Energieeinsparung führen.

3.3.9.2 Instrumente

Das TEHG bietet aufgrund seiner Konzeption (lediglich) indirekte Instrumente zur Effizienzsteigerung durch die Schaffung finanzieller Anreize: wer weniger Energie verbraucht, muss weniger Zertifikate erwerben.

Die Emissionen werden dort reduziert, wo deren Vermeidung am kostengünstigsten ist. Aufgrund der seit 1990 um jährlich 1,4 Prozent gestiegenen Energieeffizienz im produzierenden Gewerbe wurden jedoch weniger Zertifikate gebraucht. So sanken die Emissionen z. B. 2011 gegenüber 2010 bei den seinerzeit rund 1.640 emissionshandlungspflichtigen Energie- und Industrieanlagen um rund ein Prozent - trotz gesteigener Produktion⁴¹.

⁴⁰ Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung vom 28. Mai 2004 (BGBl. I S. 1037), die zuletzt durch Artikel 330 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

⁴¹ Deutscher Industrie- und Handelskammertag Berlin (DIHK)- *Bolay, Becker, Flechtner, Imgart, Bullmann, Andree*, Faktenpapier Energieeffizienz 2014, S. 34.

3.3.10 StromStG /EnergieStG

Das Stromsteuergesetz und das Energiesteuergesetz bilden die rechtliche Grundlage für die Erhebung von Steuern auf elektrischen Strom und Energieerzeugnisse.

3.3.10.1 Effizienzziele

Generelle übergreifende Effizienzziele sind dem StromStG oder dem EnergieStG nicht zu entnehmen. Über einen Verweis auf die Feststellung durch die Bundesregierung in § 10 Abs. 3 Nr. 2a StromStG sowie in § 55 Abs. 4 Nr. 2a EnergieStG werden jedoch konkrete prozentuale Zielwerte für eine Reduzierung der Energieintensität als Voraussetzung für Steuererlasse, -erstattungen oder –vergütungen gemacht, sodass in diesem Bereich von einem Effizienzziel gesprochen werden kann.

3.3.10.2 Instrumente

Als Verbrauchssteuer ausgestaltet, verfolgt die Besteuerung von Strom und Energieerzeugnissen einen Anreiz zur Verminderung des zu versteuernden Stroms und der zu versteuernden Energieerzeugnisse, sodass die Verbrauchsbesteuerung an sich als Effizienzinstrument gesehen werden kann. Im Rahmen des StromStG bestehen Steuerbefreiungs- und Steuerermäßigungstatbestände für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, die regelmäßig viel Strom verbrauchen (§ 10 StromStG). Insoweit rufen diese Regelungen, wie auch im Rahmen der EEG-Umlagenbegrenzung, kritische Stimmen hervor, die darin Fehlanreize sehen.

Der Steuerermäßigungstatbestand des § 10 StromStG (Erlass, Erstattung oder Vergütung in Sonderfällen) koppelt bezüglich Unternehmen des produzierenden Gewerbes die Steuervergünstigung jedoch an Nachweise über ein Energiemanagementsystem und vermag so die kritischen Stimmen etwas abzufangen. So wird die Stromsteuer erlassen, erstattet oder vergütet, wenn das Unternehmen des produzierenden Gewerbes nachweist, dass es ein Energiemanagementsystem betrieben hat, welches den Anforderungen der DIN EN ISO 50001, Ausgabe 2011, entspricht. Kleine und mittlere Unternehmen können anstelle der Energiemanagementsysteme alternative Systeme zur Verbesserung der Energieeffizienz betreiben, die den Anforderungen der DIN EN 16247-1, Ausgabe Oktober 2012, entsprechen, vgl. § 10 Abs. 3 StromStG. Zusätzlich muss die Bundesregierung festgestellt haben, dass mindestens der nach der Anlage zu § 10 für das Antragsjahr vorgesehene Zielwert für eine Reduzierung der Energieintensität erreicht wurde.⁴² Kritisch kann hierbei gesehen werden, dass es dabei lediglich um die durchschnittliche Energieintensität des Produzierenden Gewerbes in Deutschland insgesamt geht und mit der Zielvorgabe nicht der einzelne Betrieb adressiert wird.

Einen ähnlichen Steuerentlastungstatbestand enthält § 55 Abs. 4 EnergieStG, der eine Entlastung von der Energiesteuer vom Betrieb eines Energiemanagementsystems oder bezüglich kleinen und mittleren Unternehmen alternative Systeme zur Verbesserung der Energieeffizienz betreibt, die den Anforderungen der DIN En 16247-1, Ausgabe Oktober 2012, entsprechen. Auch hier muss die Bundesregierung die Erreichung des Zielwerts feststellen, § 55 Abs. 4 Nr. 2a EnergieStG.

3.3.11 Gebäudebereich

3.3.11.1 Einführung von Smart Metern

Vorschriften zu den Strom- und Gas-Smart-Metern sind in den §§ 21c ff. EnWG enthalten. Es wird dabei zwar kein Energieeinsparziel gesetzt, die Gestaltung des sogenannten Smart-Meter-Roll-Outs

⁴² Für das Bezugsjahr 2016 beträgt der Zielwert beispielsweise 5,25 % gegenüber dem durchschnittlichen Basiswert der Jahre 2007 bis 2012.

führt aber im Ergebnis zu Endenergieeinsparungen. § 21c EnWG enthält eine Pflicht, Strom-Smart Meter in gewisse neue Gebäude oder in gewisse Gebäude, die einer umfassenden Renovierung i. S. d. GebäudeRL (Artikel 2 Absatz 10 Buchstabe b der Richtlinie 2010/31/EU) unterzogen werden, einzubauen.

Es besteht hingegen keine Einbaupflicht für Gas-Smart-Meter, vielmehr dürfen Messeinrichtungen für Gas gemäß § 21f EnWG nur verbaut werden, wenn sie sicher mit einem Smart-Meter, der den Anforderungen von § 21d und § 21e genügt, verbunden werden können.

3.3.11.2 BauGB

Im Rahmen des öffentlichen Baurechts werden Anforderungen insbesondere an die Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) geregelt. Gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 f) BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne neben weiteren Belangen insbesondere die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie zu berücksichtigen. Die einzelnen Belange sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Konkrete Werte/Zielvorgaben oder Instrumente hinsichtlich einer Steigerung der Energieeffizienz bei der Bauleitplanung sind dem BauGB jedoch nicht zu entnehmen.

3.3.11.3 EnEG⁴³ und EnEV⁴⁴

Im Bereich des energetischen Einsparpotenzials bei Gebäuden wurden in der Vergangenheit einige Regelungen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene geschaffen, die eine Verbesserung der Energieeffizienz in Gebäuden zum Gegenstand haben. Wesentliche europäische Regelungen sind die GebäudeEff-RL 2002, die EnEff-RL sowie die Neufassung der GebäudeEff-RL durch die im Juli 2010 in Kraft getretene RL 2010/31/EU (GebäudeEff-RL 2010). Auf nationaler Ebene wurden diese Richtlinien insbesondere durch das Energieeinspargesetz (EnEG) und die Energieeinsparverordnung (EnEV) umgesetzt.

Nach § 1 EnEG hat, wer ein Gebäude errichtet, welches gekühlt oder beheizt wird, um Energie zu sparen, den Wärmeschutz so auszuführen und zu entwerfen, dass beim Heizen und Kühlen vermeidbare Energieverluste unterbleiben. Mit anderen Worten muss die Wärmeeffizienz bei der Gebäudeerrichtung berücksichtigt werden. Die konkreten Anforderungen an den Wärmeschutz von Gebäuden werden durch die auf dem Energieeinsparungsgesetz basierende Energieeinsparverordnung festgelegt. Weiterhin adressiert das EnEG die Erhöhung energiesparender Anlagentechnik, wie etwa bei Heizungsanlagen oder Warmwasserversorgungsanlagen.

3.3.11.3.1 Effizienzziele

Ausweislich § 1 Abs. 1 EnEV ist deren Zweck die Einsparung von Energie in Gebäuden. Unter Beachtung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit soll die EnEV dazu beitragen, dass die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung, insbesondere ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand bis 2050, erreicht werden. Konkretere Effizienzziele werden in der EnEV nicht genannt. Die EnEV verpflichtet jedoch Gebäudeeigentümer zur Einhaltung konkreter, technisch mess- und berechenbarer Standards. Die Einhaltung der konkreten Standards wird durch einen Energieausweis für das Gebäude nachgewiesen, § 17 EnEV.

⁴³ Energieeinsparungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2684), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2197) geändert worden ist.

⁴⁴ Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 24. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1789) geändert worden ist.

3.3.11.3.2 Instrumente

Umgesetzt wird das Energieeinsparrecht durch ordnungsrechtliche Vorgaben, kombiniert mit Instrumenten der Förderpolitik, insbesondere in Form von KfW-Förderprogrammen.

Für neue Wohngebäude müssen so beispielsweise konkrete Höchstwerte für den Jahres-Primärenergiebedarf, ermittelt über ein „Referenzhaus“, und den spezifischen Transmissionswärmeverlust eingehalten werden.⁴⁵ In der konkreten Ausführung ist der Gebäudeeigentümer grundsätzlich frei, so kann er beispielsweise entscheiden, welche Anlagentechnik oder welche Baustoffe Verwendung finden um die Höchstwerte einzuhalten. Ihm steht es ferner frei, die Höchstwerte auch durch eine Kombination der eingesetzten Anlagentechnik und des baulichen Wärmeschutzes einzuhalten. Je effizienter dabei die eingesetzte Heizanlagentechnik ist, desto weniger Voraussetzungen werden an den Wärmeschutz gestellt. Der Einsatz einer verhältnismäßig schlechten Heizanlagentechnik erfordert umgekehrt die Verwendung eines erhöhten Wärmeschutzes um die Höchstwerte nach der EnEV nicht zu überschreiten.

Seit 01.01.2016 hat sich der Wert für den erlaubten Jahres-Primärenergiebedarf um 25 % verringert und die Vorgaben der EnEV somit verschärft.⁴⁶ Auch der spezifische, auf die wärmeübertragende Umfassungsfläche bezogene Transmissionswärmeverlust eines zu errichtenden Gebäudes darf seit dem 01.01.2016 das 1,0-fache des entsprechenden Wertes des jeweiligen Referenzgebäudes nicht überschreiten, wodurch die Mindestanforderungen an den baulichen Wärmeschutz erhöht werden.⁴⁷

3.3.11.4 Mietrecht (BGB)

Auch das Mietrecht soll etwas zum Klimaschutz und zur Steigerung der Energieeffizienz beitragen. Die dahingehende Novellierung⁴⁸ der mietrechtlichen Vorschriften des BGB im Jahre 2013 schaffte dabei Anreize für den Vermieter, sein Gebäude energetisch zu modernisieren. So wurden unter anderem die gesetzlichen Vorgaben für den Vermieter vereinfacht, um Modernisierungen am Gebäude gegenüber dem Mieter durchzusetzen. Ein Effizienzziel enthält zudem § 556c BGB, der die Wärmelieferung an den Mieter regelt und bei einem Jahresnutzungsgrad der bestehenden Anlage von mindestens 80 Prozent bestimmte Erleichterungen vorsieht. Inwiefern diese Regelung tatsächlich Effizianzanreize setzt, bleibt allerdings zu überprüfen.

3.3.11.4.1 Effizienzziele

Eigene Effizienzziele enthält das BGB, in welchem die wesentlichen mietrechtlichen Vorschriften geregelt sind, nicht.

3.3.11.4.2 Instrumente

Im Rahmen der Mietrechtsnovelle 2013 wurden in das BGB einige Instrumente eingeführt, durch welche insbesondere Energieeinsparungen im Rahmen von Modernisierungsmaßnahmen adressiert werden und die dahingehenden Mieterrechte Einschränkungen erfuhren. Der Mieter hat Modernisierungsmaßnahmen unter Beachtung von Härtefällen zu dulden, § 555d BGB. Finanzielles Anreizinstrument zur Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen ist die Möglichkeit des Vermieters, die jährliche Miete um 11 % der für die Wohnung aufgewendeten Kosten zu erhöhen, § 559 Abs. 1

⁴⁵ § 3 Abs. 1 und 2 EnEV i.V.m. Anlage 1 der EnEV.

⁴⁶ Anlage 1 Tabelle 1 Zeile 1.0 EnEV.

⁴⁷ Anlage 1 Nr. 1.2 EnEV.

⁴⁸ Gesetz über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln (Mietrechtsänderungsgesetz - MietRÄndG) (BGBl. I S. 434).

BGB. Zusätzlich ist eine Mietminderung durch den Mieter für drei Monate ausgeschlossen, soweit es bei der baulichen Maßnahme um eine energetische Sanierung handelt, § 536 Abs. 1a BGB.

Ebenfalls seit 2013 ist das Energiecontracting im BGB verankert. So sieht § 556c BGB für den Fall, dass der Mieter die Betriebskosten für Wärme oder Warmwasser zu tragen hat und der Vermieter die Versorgung von der Eigenversorgung auf die eigenständig gewerbliche Lieferung durch einen Wärmelieferanten umstellt, vor, dass der Mieter die Kosten der Wärmelieferung als Betriebskosten zu tragen hat. Voraussetzung ist dabei, dass die Wärme mit verbesserter Effizienz geliefert wird und die Kosten der Wärmelieferung die Betriebskosten die bisherige Eigenversorgung mit Wärme oder Warmwasser nicht übersteigen.

3.3.12 Produktbezogene Vorschriften

Die im Rahmen der Darstellung europäischer Vorschriften bereits erörterte Ökodesign-RL wird national durch das EVPG⁴⁹ umgesetzt. Die EnVK-RL wird national durch das EnVKG⁵⁰ und die EnVKV⁵¹ umgesetzt. Systematisch gliedern sich die effizienzrelevanten Regelungen des Produktsektors daher in solche der Produktgestaltung (EVPG) und solche der Produktkennzeichnung (EnVKG und EnVKV).

3.3.12.1 EVPG

Einen hohen Beitrag hinsichtlich des Energieverbrauchs im Rahmen von Produkten kommt bereits deren Entwurf und Herstellung zu. In ähnlicher Ausgestaltung wie die Ökodesign-RL definiert das darauf basierende EVPG selbst keine detaillierten Anforderungen an bestimmte Produkte, sondern gibt nur den Rahmen vor.

3.3.12.1.1 Effizienzziele

Konkrete, insbesondere wertbezogene Effizienzziele sind dem EVPG nicht zu entnehmen.

3.3.12.1.2 Instrumente

Bei der Instrumentenwahl zur Durchsetzung des abstrakten Ziels der Erhöhung der Energieeffizienz bedienen sich die Ökodesign-RL und das EVPG im Wesentlichen ordnungsrechtlicher Instrumente, indem der Marktzugang energieverbrauchsrelevanter Produkte reglementiert wird. So ordnet § 4 Abs. 1 EVPG an, dass energieverbrauchsrelevante Produkte, die von einer Durchführungsrechtsvorschrift erfasst werden, nur in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie die in der Durchführungsrechtsvorschrift festgelegten Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung und sonstigen Voraussetzungen für ihr Inverkehrbringen und ihre Inbetriebnahme entsprechen

3.3.12.2 EnVKG und EnVKV

Die produktkennzeichnungsrelevanten Vorschriften des EnVKG und der EnVKV regeln im Wesentlichen die Schaffung einer Informationsgrundlage bezüglich des Energieverbrauchs mittels Produktetikettierung und Bereitstellung von Produktinformationen für die Käufer. Die beiden Normen dienen der Umsetzung der EnVK-RL in deutsches Recht.

⁴⁹ Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz vom 27. Februar 2008 (BGBl. I S. 258), das zuletzt durch Artikel 332 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

⁵⁰ Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz vom 10. Mai 2012 (BGBl. I S. 1070), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2194) geändert worden ist.

⁵¹ Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung vom 30. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2616), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 24. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1650) geändert worden ist.

3.3.12.2.1 Effizienzziele

Konkrete Effizienzziele werden weder durch das EnVKG noch durch die EnVKV benannt.

3.3.12.2.2 Instrumente

Instrumentell bedienen sich die produktkennzeichnungsrelevanten Vorschriften eines ordnungsrechtlich-informatorischen Ansatzes. Durch die Etikettierung und die Produktkennzeichnung wird an den mündigen Verbraucher appelliert, aus mehreren zur Verfügung stehenden Produkten das energieeffizienteste zum Kauf zu wählen. Den Energieverbrauch des in Rede stehenden Produktes kann der Verbraucher über ein Etikett, welches die einschlägigen Energieeffizienzklassen ausweist, erfahren. Vgl. bereits oben, Kapitel 3.2.4 (Energieverbrauchskennzeichnungsrichtlinie)

3.3.13 KSG-E

Am 03.06.2014 wurde durch Bündnis90/Die Grünen ein Gesetzesentwurf für ein Klimaschutzgesetz⁵² in den Bundestag eingebracht. Effizienzziele sind darin nicht festgelegt. Es werden darin nationale Klimaschutzziele festgelegt, die über in einem Klimaschutzplan festzulegende Maßnahmen erreicht werden sollen. Nach § 4 Nr. 1 KSG-E setzt die Bundesregierung im Klimaschutzplan weitere Ziele für Energieeinsparung und Energieeffizienz fest. Die Reichweite dieser thematischen Überschneidungen mit einem EnEffG sollte geklärt werden, da sich das KSG jedoch bisher im Entwurfsstadium befindet, unterbleibt eine dahingehende Untersuchung an dieser Stelle. Dem Entwurfsgesetz ist jedoch insbesondere ein struktureller Aufbau zu entnehmen, der auch im Rahmen eines zu schaffenden EnEffG fruchtbar gemacht werden kann.

3.3.14 Energie- und Klimafonds (EKFG)

Den Abschluss der Bestandsaufnahme bildet der „Energie- und Klimafonds, welcher auf Grundlage des EKFG⁵³ errichtet wurde. Beim Energie- und Klimafonds handelt es sich nach § 1 EKFG um Sondervermögen des Bundes, folglich um haushaltsunabhängige Mittel.

3.3.14.1 Effizienzziele

Zielvorgaben erhält das EKFG nicht.

3.3.14.2 Instrumente

Nach § 2 Abs. 1 EKFG ermöglicht das Sondervermögen zusätzliche Programmausgaben beispielsweise zur Förderung einer umweltschonenden Energieversorgung. Aus dem Sondervermögen können unter anderem Maßnahmen im Bereich der Energieeffizienz gefördert werden. Weitergehende Anforderungen, beispielsweise einen Sektorbezug, weist das EKFG für die Förderung von Energieeffizienz nicht auf. Gespeist wird der Fonds unter anderem aus den Erlösen des Emissionshandels, § 4 Abs. 1 Nr. 1 EKFG. Sofern die diesbezüglichen Mittel nicht zur Deckung des Finanzierungsvolumens ausreichen, können jährlich Mittel aus dem Bundeshaushalt zugeführt werden, § 4 Abs. 2 EKFG.

3.4 Analyse der Bestandsaufnahme und Harmonisierungspotenzial

Im Folgenden werden die gesetzlichen Instrumente und effizienzrelevanten Ziele auf ihre Gesamtkohärenz analysiert.

⁵² Entwurf eines Gesetzes zur Festlegung nationaler Klimaschutzziele und zur Förderung des Klimaschutzes (Klimaschutzgesetz – KlimaSchG), BT Drs. 18/1612.

⁵³ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2431) geändert worden ist.

Auffällig ist zunächst, dass der Rahmen der effizienzrelevanten Normierung eine enorme Bandbreite der verschiedenen Sektoren adressiert. So lassen sich effizienzrechtliche Regelungen in den Sektoren Verkehr, Energie, Industrie/Gewerbe/Handel, Gebäude und Produkte finden. Gleichzeitig lassen sich die Regelungen der verschiedenen Sektoren auch nicht trennscharf voneinander abgrenzen. Bei den Regelungen des EEWärmeG sind beispielsweise sowohl der Gebäude- als auch der Energiesektor angesprochen. Andere Regelungen, wie beispielsweise die Pkw-EnVKV adressieren sowohl den Sektor Produkte als auch den Sektor Verkehr. Wiederum andere Vorschriften, wie beispielsweise das KraftStG, fokussieren den Regelungsgehalt dagegen nur auf den Verkehrssektor.

Auch die Effizienzziele der einzelnen gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften weisen eine hohe Diversität auf. So werden im BImSchG beispielsweise nur abstrakte Anforderungen an die Energieeffizienz dergestalt gestellt, dass bei der Errichtung und dem Betrieb energieverschwendende Tätigkeiten unterbunden werden sollen. Andere Vorschriften wie das KWKG 2016 legen dagegen konkrete Werte für die Steigerung der Energieeinsparung fest und vermitteln dadurch eine hohe Bindungswirkung.

Und auch die bei der – abstrakten oder konkreten - Zielerreichung eingesetzten Instrumente sind stark unterschiedlich. Sie reichen von bloßen Verpflichtungen bezüglich Etikettierungen wie beim EnVKG über umlagefinanzierte Anreizinstrumente wie beim KWKG bis hin zu ordnungsrechtlichen Verboten wie beim EVPG.

Aufgrund der hohen Diversität der effizienzrelevanten Regelungen, der unterschiedlich formulierten Ziele und der verschiedenen Instrumente, die zur Zielerreichung eingesetzt werden, bietet die Justierung einzelner gesetzlicher Stellschrauben nur eingeschränktes Potenzial zur Harmonisierung und damit zur Steigerung der Energieeffizienz in Deutschland.

Es folgt eine grafische Darstellung der Sektorzuordnung der im Einzelnen betrachteten Normen und die Zuordnung dieser Normen zu Handlungsinstrumenten.

Zuordnung der einzelnen Normen zu den Sektoren

	Verkehr	Energie	Industrie/ Gewerbe/ Handel	Gebäude	Produkte
KWKG					
EDL-G					
EEWärmeG					
BImSchG					
Kraft-StG/ KraftStDV					
PKW-EnVKV					
TEHG					
StromStG/ EnergieStG					
BauGB					
EnEG/EnEV					
Mietrecht (BGB)					
EVPG					
EnVKG/EnVKV					
EKF					
KSG-E bzw. Klimaschutzplan	Bisher ungeklärt (Entwurf)				

Zuordnung der einzelnen Normen zu den Handlungsinstrumenten

	Umlagefinanzierung	Ordnungsrecht	Steuerbefreiungen und -vergünstigungen	Informations- und Kennzeichnungspflichten	Finanzielle Förderinstrumente
KWKG	■				■
EDL-G		■		■	
EEWärmeG		■		■	■
BImSchG		■			
Kraft-StG/KraftStDV			■		
PKW-EnVKV				■	
TEHG		■			
StromStG/EnergieStG			■		
BauGB					
EnEG/EnEV				■	■
Mietrecht (BGB)		■			
EVPG				■	
EnVKG/EnVKV				■	
EKF					■
KSG-E bzw. Klimaschutzplan	Bisher ungeklärt (Entwurf)				

3.5 Exkurs: Rechtliche Verknüpfung von EnEV und EEWärmeG

Teilweise besteht indes Harmonisierungspotenzial, namentlich hinsichtlich einer rechtlichen Verbindung von EnEV und EEWärmeG unter einem einheitlichen gesetzlichen Dach.

Bei der Konzipierung des EEWärmeG zeigte sich zwar, dass die wechselseitigen Bezüge dieser beiden Gesetze seinerzeit erkannt wurden. Die Praxis macht jedoch deutlich, dass die Harmonisierung nicht in jeder Hinsicht zufriedenstellend gelungen ist. Häufige Kritikpunkte sind aus dem Nebeneinander der Texte erwachsene Mehrfachbelastungen durch konkurrierende Regelungen oder doppelte Nachweisführungspflichten.⁵⁴

Nährboden für den Ruf nach der Zusammenführung der beiden Gesetze bieten u.a. der § 1 EnEV (2014)⁵⁵ oder auch die im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD erwähnte „Fortentwicklung des EEWärmeG und dessen Abgleichung mit den Bestimmungen der EnEV“.⁵⁶ Dieses Koalitionsversprechen spiegelt die vielfach vertretene Auffassung wider, dass Energieeffizienz und die Implementierung erneuerbarer Energien nicht voneinander zu trennen seien⁵⁷ und geht Hand in Hand mit der formulierten einheitlichen Gebäudestrategie zur Energiewende.⁵⁸ Die energieoffene Zusammenführung von EnEV und EEWärmeG war jüngst auch Gegenstand einer Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Bundestages im Februar 2016 sowie Inhalt eines von der Bundesregierung hierfür eingerichteten Forschungsauftrags.⁵⁹ Dessen Resultat, unterstützt durch Plädoyers aus dem privaten und öffentlichen Sektor,⁶⁰ ist die Zusammenlegung der beiden Regelwerke als praktikabelstes und nachhaltigstes Mittel sowohl auf kurz- als auch längerfristige Sicht. Dabei sei bei einer Zusammenführung der Regelwerke wichtig, dass sowohl die Gebäudeeffizienz als auch der Einsatz erneuerbarer Energien angemessen adressiert würden. Die Zusammenführung sollte sowohl den europäischen Vorgaben, insbesondere der Gebäude-Richtlinie 2010/31/EU und der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie 2009/28/EG Rechnung tragen als auch mit einer Stärkung des Vollzugs einhergehen.⁶¹

Die politischen Parteien stehen bis dato in dieser Frage noch auf unterschiedlichen Standpunkten, wobei für eine weitere klare Trennung vereinzelt angeführt wird, dass EEWärmeG und EnEV unter-

⁵⁴ Ulf Sieberg (NABU), Zusammenführung, Vereinfachung und Weiterentwicklung von EnEV und EEWärmeG, 6. Gebäude-Allianz Fachkonferenz am 11.02. 2015.

⁵⁵ „(1) Zweck dieser Verordnung ist die Einsparung von Energie in Gebäuden. In diesem Rahmen und unter Beachtung des gesetzlichen Grundsatzes der wirtschaftlichen Vertretbarkeit soll die Verordnung dazu beitragen, dass die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung, insbesondere ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand bis zum Jahr 2050, erreicht werden. Neben den Festlegungen in der Verordnung soll dieses Ziel auch mit anderen Instrumenten, insbesondere mit einer Modernisierungsoffensive für Gebäude, Anreizen durch die Förderpolitik und einem Sanierungsfahrplan, verfolgt werden. Im Rahmen der dafür noch festzulegenden Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Niedrigstenergiegebäuden wird die Bundesregierung in diesem Zusammenhang auch eine grundlegende Vereinfachung und Zusammenführung der Instrumente, die die Energieeinsparung und die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden regeln, anstreben, um dadurch die energetische und ökonomische Optimierung von Gebäuden zu erleichtern“.

⁵⁶ „Deutschlands Zukunft gestalten“, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 52.

⁵⁷ Friedhelm Keimeyer (Öko-Institut e.V.), Weiterentwicklung des EEWärmeG - Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des 18. Deutschen Bundestages am 17. Februar 2016, S. 4.

⁵⁸ Bundesregierung: Energieeffizienzstrategie Gebäude, Wege zu einem nahezu klimaneutralen Gebäudebestand, 2015.

⁵⁹ Auftrag bearbeitet von einem Konsortium bestehend aus Öko-Institut e. V., ifeu, Fraunhofer ISI, ITG Dresden, Prof. Stefan Klinski und RAin Margarete von Oppen.

⁶⁰ Vgl. z.B. die dena/ geea (Allianz für Gebäude-Energie-Effizienz), Positionspapier zur Novelle der EnEV, November 2012, S. 7.

⁶¹ Friedhelm Keimeyer, a. a. O.

schiedliche Zielsetzungen verfolgten.⁶² So bezieht sich das EEWärmeG insbesondere auf die Förderung erneuerbarer Energien im Wärmebereich und fördert damit grundsätzlich nicht die Energieeffizienz. Das EnEG und die EnEV adressieren hingegen im Wesentlichen die Steigerung der Energieeffizienz durch Dämmmaßnahmen der Gebäudehülle und Anforderungen an die Gebäudeenergieerzeugung. Diese unterschiedlichen Zielsetzungen führen dabei so weit, dass sich die Anforderungen, die das EEWärmeG stellt, auch durch Ersatzmaßnahmen zur Einsparung von Energie, welche die Voraussetzungen der EnEV untertreffen, erfüllt werden können. Umgekehrt darf bei der Berechnung des Jahres-Primärenergiebedarfs im Rahmen der EnEV Strom aus erneuerbaren Energien abgezogen werden, vgl. § 5 EnEV. Insoweit kann von einer gewissen Disharmonie der EnEV und des EEWärmeG gesprochen werden.

Klärungsbedarf im Rahmen einer Zusammenlegung von EnEV und EEWärmeG besteht dahingehend, dass es sich bei diesen Normen um solche von unterschiedlicher Rechtsqualität handelt, was die Frage nach sich zieht, ob eine Zusammenlegung unter Gesetzes- oder Verordnungsdach erfolgen sollte.

Aber auch durch eine eventuelle Zusammenführung von EnEV und EEWärmeG würde den Leitprinzipien und Zielsetzungen welche in der Einleitung genannt wurden nicht umfassend Rechnung getragen, da sich beide Regelwerke auf den Gebäudesektor beschränken. Festzuhalten ist dennoch, dass in ebendiesem Bereich ein Harmonisierungspotenzial besteht und die politischen Zeichen in diese Richtung zeigen, zumal dem EnEG vom Wortlaut der Gesetzeskurzbezeichnung (Energieeinsparungsgesetz) keine Beschränkung auf den Gebäudebereich zu entnehmen ist, was für eine Harmonisierung unter dem Dach den EnEG sprechen könnte.

⁶² *Melita Tuschinski, Bundestagswahl: Antworten der Parteien auf Fragen zu Energie-Themen, 17.09.2013.*

4 Handlungsoptionen: Gesetz und sonstige Verankerung der Leitprinzipien

Für die Verankerung der in der Einleitung genannten Leitprinzipien und Zielsetzungen in den Rechtsrahmen bieten sich mehrere Optionen an. Zum einen kommt in Betracht, ein „Efficiency-first“-Prinzip in den Rechtsbestand zu integrieren, durch welches insbesondere der Staat zu energieeffizientem und ressourcenschonendem Handeln motiviert werden kann.

Zum anderen kommt in Betracht, ein Energieeffizienzrahmengesetz zu entwerfen, dessen Strukturentwurf sich Kapitel 5 widmet. Diese beiden Optionen stehen in keinem Exklusivitätsverhältnis, sondern können auch nebeneinander umgesetzt werden, was die Bedeutung der Energieeffizienz im Normgefüge weiter erhöhen dürfte.

4.1 Efficiency First

In diesem Abschnitt werden Möglichkeiten dargestellt, um den „Efficiency-first“-Gedanken in den Rechtsbestand zu integrieren, ohne ein eigenes Energieeffizienzgesetz zu erlassen, sondern über Rechtsanpassungen insbesondere den Staat und seine Organe mit Bindungswirkung zu energieeffizientem Handeln anzuregen.

4.1.1 Verankerung im Grundgesetz (Art. 20a GG)

Es kann festgehalten werden, dass die Verankerung eines „Efficiency-first“-Prinzips in Art. 20a GG zwar ein gewisses Potenzial insbesondere mit symbolischer Wirkkraft besäße, jedoch aufgrund der hohen verfahrensrechtlichen Hürden und der Trägheit zeitnah wohl nicht umgesetzt werden kann.



In Betracht kommt, die Energieeffizienz als Leitprinzip in das Grundgesetz zu integrieren. Anknüpfungspunkt hierfür wäre Art. 20a GG, wonach der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung schützt. Den inhaltlichen Schwerpunkt des Art. 20a GG bildet der Umweltschutz, der Tierschutz fand erst im Jahre 2002 seinen Weg in das Grundgesetz.

Obwohl Art. 20a GG systematisch in unmittelbarer Nähe zu den Grundrechten im Grundgesetz steht, handelt es sich dabei nicht um ein Grundrecht, sondern vielmehr um eine Staatszielbestimmung. Im Unterschied zu einem Grundrecht handelt es sich bei einem Staatsziel nicht um einen subjektiven Anspruch des Einzelnen, der etwa zur Klage befugt, sondern „nur“ um eine objektive Verpflichtung des Staates. Gleichzeitig handelt es sich bei dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere jedoch um eine Verpflichtung, nicht lediglich um einen unverbindlichen Programmsatz.⁶³

Staatszielbestimmungen geben den Staatsorganen ein grundlegendes Ziel vor, das anzustreben sie verpflichtet sind. Die Mittelwahl zur Zielverwirklichung steht ihnen dabei jedoch frei und auch die Konkretisierung des unbestimmt formulierten Ziels bleibt ihnen überlassen, der Gesetzgeber erhält

⁶³ Murswiek in: Sachs, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 2014 Art. 20a Rn. 12.

einen weiten Gestaltungsspielraum, im Rahmen dessen die Verwirklichung des Staatsziels nicht justitiabel ist.⁶⁴

Ausweislich des Wortlauts des Art. 20a GG sollen die natürlichen Lebensgrundlagen so geschützt werden, dass sie auch für künftige Generationen erhalten bleiben. Mit nicht erneuerbaren Ressourcen ist danach sparsam umzugehen und die Nutzung erneuerbarer Ressourcen ist auf das Ausmaß ihrer Regeneration beschränkt.⁶⁵ In gewisser Weise sind daher der Ressourcenschutz und der effiziente Umgang mit den Ressourcen und damit auch mit der Energie bereits in Art. 20a GG enthalten. Das konkrete Maß der Sparsamkeit wird von Art. 20a GG jedoch nicht vorgegeben und ist somit vom Grundgesetz offengelassen.

Dahingehende Konkretisierungen erscheinen in gewissem Umfang zwar denkbar. Aufgrund der Höherrangigkeit des Grundgesetzes gegenüber dem einfachen Recht und des Querschnittscharakters des Ressourcenschutzes ist eine umfassende Konkretisierung wohl nicht möglich, schließlich bilden die Staatszielbestimmungen (nur) den groben Rahmen, an den sich zwar sämtliche Staatsgewalt zu halten hat, welche aber aufgrund dieser weitreichenden und wichtigen Aufgabe keine konkreten Vorgaben machen können, sondern nur eine Richtung vorgeben.

Die ausformulierte Aufnahme eines Efficiency-First-Prinzips in Art. 20a GG könnte zwar in jedem Fall eine starke Symbolwirkung entfalten. Aufgrund der großen Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers und des eingeschränkten gerichtlichen Rechtsschutzes mangels subjektiver Rechte ist aber sehr fraglich, inwieweit ein wirklicher Mehrgewinn für die Leitprinzipien und Zielsetzungen aus der Einleitung erreicht werden kann. Zudem zeigt die Historie des Art. 20a GG, dass sich Deutschland bei der Aufnahme bzw. Änderungen von Staatszielen in das Grundgesetz an dieser Stelle grundsätzlich schwertut. So ist Art. 20a GG erst im Jahre 1994 ins Grundgesetz aufgenommen worden und der Tierschutz wurde erst 2002 hinzugefügt. Die Verhandlungen hierzu reichen bis in den Beginn der 1970er Jahre.

Auch die verfahrensrechtlichen Hürden einer Verfassungsänderung sind nicht zu unterschätzen. So bedarf es für eine Verfassungsänderung gemäß Art. 79 Abs. 2 GG der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

4.1.2 Verankerung in der GGO II (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien)

Eine Änderung der GGO II, namentlich des Vorblatts für Gesetzesentwürfe durch die Bundesregierung, birgt insofern großes Potenzial, als hierdurch eine Hinweisfunktion für den Gesetzesinitiator und damit mittelbar für den Gesetzgeber erfüllt würde. Die Inangangsetzung eines solchen Vorganges sollte verwaltungspraktisch mit überschaubarem Aufwand möglich sein, wenn gleich seine Erfolgsaussichten schwer prognostizierbar sind.



Die Vorbereitung und formale Gestaltung von Gesetzesentwürfen der Bundesregierung sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II) geregelt.

⁶⁴ Murswiek in: Sachs, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 2014 Art. 20a Rn. 17.

⁶⁵ Murswiek in: Sachs, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 2014 Art. 20a Rn. 32.

Über eine Verankerung des Efficiency-first-Prinzips in der GGO II könnte erreicht werden, dass bei sämtlichen Gesetzgebungsverfahren der Energieeffizienzgedanke als vorgeschaltetes Prüfkriterium Beachtung finden muss.

Denkbar wäre dabei, das in Anlage 3 zu § 42 Abs. 1 GGO vorformulierte Vorblatt für Gesetzesentwürfe um ein Kriterium der Energieeffizienz zu erweitern.⁶⁶ Da jedoch nicht jedes Gesetz relevant für den Bereich der Energieeffizienz ist, hätte eine solche Erweiterung wohl kaum Bindungswirkungen. Indes wäre die Symbolwirkung für die Initiatoren von Gesetzesinitiativen dabei nicht zu unterschätzen, da sich diese jedenfalls mit Energieeffizienz auseinandersetzen müssten, auch wenn sie diese nur „abhakten“ und sich keine Relevanz zur Energieeffizienz erkennen ließe.

Die Rechtsnatur der GGO ist teilweise umstritten,⁶⁷ es handelt sich jedoch bei ihr wohl um eine Verwaltungsvorschrift und keine autonome Verfassungssatzung.⁶⁸ Verwaltungsvorschriften sind keine Rechtsnormen. Verwaltungsvorschriften sind abstrakt-generelle Regelungen innerhalb der Verwaltungsorganisation, die von übergeordneten Verwaltungsinstanzen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Behörden oder Bedienstete ergehen und dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung zu bestimmen. Die GGO II beruht nicht auf der Geschäftsordnungsautonomie der Bundesregierung sondern auf der Ressortleitungskompetenz der Bundesminister und der Richtlinien- und Geschäftsleitungskompetenz des Bundeskanzlers.⁶⁹ Federführend ist hierbei das Bundesministerium des Innern als Normgeber/ Erlassstelle.⁷⁰

Die GGO II selbst regelt nicht, unter welchen formalen Voraussetzungen eine Änderung vorgenommen werden kann. Mithin können die Bundesministerien, unter Beachtung grundlegender Prinzipien des Verwaltungs- und Verfassungsrechts in Eigenregie bestimmen, wie eine Änderung in die Wege geleitet werden wird. Dabei werden sie sich z. B. an das dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG inhärente Mehrheitsprinzip⁷¹ und dem gleichsam zu beachtenden Minderheitenschutz, hier in der Form der Ressortleitungskompetenz der einzelnen Ministerien, halten müssen. Einzelne Ministerien können demgemäß nicht völlig übergangen werden und eine mögliche Abstimmung bedarf einer Mehrheit, keiner Einstimmigkeit. Zu konkret notwendigen Mehrheiten verhält sich die GGO II nicht. Soweit jedoch das Kabinett über eine Änderung beschließt, ergebe sich das Mehrheitserfordernis aus § 24 Abs. 2 GO-BReg i. V. m. (in entsprechender Anwendung) Art. 121 GG⁷² als einfache Mehrheit der Mitglieder des Kabinetts.

Praktisch deutet u. a. der § 77 Abs. 2 GGO II an, dass für eine Änderung der GGO II das Bundesministerium für Inneres ein Initiativrecht innehat oder jedenfalls eine solche praktisch koordiniert. Änderungen der GGO II beschließt das Kabinett, so zuletzt zum September 2011. Eine Änderung der GGO müsste insofern aus den Reihen der Bundesministerien vorgeschlagen und dann auf dem internen Wege zu einer Abstimmung geführt werden. Es ist wahrscheinlich, dass ein solches Vorgehen am erfolgversprechendsten über das BMI einzuleiten wäre.

⁶⁶ Das Vorblatt umfasst in seiner derzeitigen Form folgende Prüfungspunkte: A. Problem und Ziel B. Lösung C. Alternativen D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand E (E1-E3). Erfüllungsaufwand F. Weitere Kosten.

⁶⁷ Zur generelleren Diskussion um die Rechtsnatur von Geschäftsordnungen vgl. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, 10. Auflage, § 23, Rn. 47; das BVerfG beschrieb die GO-BT in BVerfGE 1, 148 als „autonome Satzung, [die] nur die Mitglieder des Bundestages [bindet]“ (anders wohl BVerfGE 10, 20, 49 f.).

⁶⁸ F. Ossenbühl in Isensee/Kirchhoff (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2. Auflage, § 63, Rn. 4 (S. 353).

⁶⁹ Jarass, in Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz, 13. Auflage, Art. 65, Rn. 9 m. w. N.

⁷⁰ Vgl. http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/Teilliste_Bundesministerium_des_Innern.html.

⁷¹ BVerfGE 29, 154, 165.

⁷² Meyn in v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG- Band 2, 5. Auflage, Art. 65, Rn. 17.

Da sich die GGO II als autonome Geschäftsordnung auf den internen Bereich beschränken muss⁷³ und damit keine Rechte oder Pflichten andere Organe begründet (Innenrecht), kommt ihr keine Außenwirkung zu. Der Effekt einer Änderung des Vorblatts für Gesetzesentwürfe der Bundesregierung wäre insofern eine Hinweis- und Sensibilisierungsfunktion. Die Reichweite eines solchen normierten Hinweises auf mögliche Verstrickungen von Energieeffizienzgesichtspunkten mit aktuellen Gesetzgebungsvorhaben kann indes kaum überschätzt werden. Würde sich der Gesetzesinitiator bei jedem Gesetzesentwurf mit der Frage der Energieeffizienz beschäftigen, würde dies in absehbarer Zeit wohl zu einer vermehrten Aufnahme effizienzrelevanter Regelungen in Gesetze unterschiedlichster Sektoren führen.

Zwar beschäftigt sich die GGO II nur mit Gesetzesentwürfen, die von der Bundesregierung (den Ministerien) initiiert werden. Dies deckt indes den Großteil aller Gesetzesentwürfe ab,⁷⁴ sodass eine Änderung der GGO II seine generelle Wirkung nicht verfehlen sollte.

4.1.3 Exkurs: Verankerung des Efficiency-first-Prinzips in einem Staatsvertrag

Zunächst denkbar wäre, anstatt des Erlasses eines EnEffG, ein Efficiency-first-Prinzip in einem Staatsvertrag zwischen den 16 Bundesländern zu regeln (intraföderaler Staatsvertrag). Hintergrundidee dabei ist, dass sich hierdurch insbesondere zeitliche Vorteile ergeben könnten, weil sich ein solcher Staatsvertrag unter Umständen vereinbaren ließe, ohne dass es eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bedürfe.

Zu beachten hierbei ist jedoch, dass intraföderale Staatsverträge in die föderale Struktur Deutschlands eingebunden sind und die Länder aufgrund dessen nur solche Vereinbarungen treffen können, für die ihnen das Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz zuweist.⁷⁵ So ist Ziel eines intraföderalen Staatsvertrags regelmäßig, gesetzliche Regelungen, die eigentlich in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, bundeseinheitlich zu regeln und damit Rechtseinheit herzustellen. Beispielfähig kann hier der Rundfunkstaatsvertrag genannt werden.⁷⁶ Wie sich aus Kapitel 5.1.1 ergibt, steht die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Energieeffizienz jedoch dem Bund zu, zur Herstellung von Rechtseinheit bedarf es eines intraföderalen Staatsvertrages daher nicht.

Auch wenn man dies anders beurteilen würde und den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zuwies, würde eine Parlamentsbeteiligung dergestalt erforderlich, dass es Zustimmungsgesetze hinsichtlich des Vertragsentwurf bedürfe.⁷⁷ Der angedachte Vorteil einer beschleunigten Verankerung des Efficiency-first-Prinzips wäre somit hinfällig, da sogar alle 16 Bundesländer (vorausgesetzt eine bundeseinheitliche Regelung ist gewollt) zustimmen müssten. Aufgrund der Vielzahl der Vertragsparteien wäre zudem mit zähen und langwierigen Verhandlungen zu rechnen.

Denkbar wäre es, gewisse effizienzrelevante Bereiche, für die der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, in einem Staatsvertrag zu regeln. Beispielfähig kann hier die Nutzungspflicht aus § 3 EEWärmeG genannt werden, die sich grundsätzlich nur auf Bestandsgebäude bezieht. Von einer umfassenden Verankerung des Efficiency-first-Prinzips kann in einem solchen Fall, der nur gewisse Teilbereiche umfasst, jedoch nicht gesprochen werden.

⁷³ Hans Schneider, Autonome Satzung und Rechtsverordnung, in: FS für Philipp Möring, 1965, S. 521 (532f.).

⁷⁴ Statistik des Bundesrates über den Ursprung von Gesetzesentwürfen im Zeitraum der 1.-17. Wahlperiode des Dt. Bundestages (1949-2013): 73 % Bundesregierung, 11% Bundesrat, 16% Mitte des Bundestags.

⁷⁵ Knothe, ZRP 2010, 181, 182.

⁷⁶ Anknüpfungspunkt für die Gesetzgebungskompetenz der Länder ist hier die „Kulturhoheit“.

⁷⁷ Vgl. beispielhaft Art. 50 Landesverfassung Baden-Württemberg.

Insgesamt scheint daher die Verankerung eines Efficiency-first-Prinzips in einem intraföderalen Staatsvertrag weder rechtlich möglich, noch praktisch sinnvoll zu sein.

4.2 Energieeffizienzgesetz

Als weitere Handlungsoption kommt in Betracht, ein Energieeffizienzgesetz zu entwickeln, in welchem die in der Einleitung genannten Leitprinzipien und Zielsetzungen Berücksichtigung finden können.

Dem Entwurf und der Struktur eines solchen Gesetzes widmet sich das folgende Kapitel 5.



5 Entwurf eines möglichen Energieeffizienzgesetzes

Wie im Rahmen der Analyse der Bestandsaufnahme festgestellt, setzt sich der effizienzrelevante Rechtsrahmen aus unterschiedlichsten Normen, Zielsetzungen, Handlungsinstrumenten und adressierten Sektoren zusammen. Aufgrund dieser Divergenz – die der umfassenden Materie der Effizienz und des Ressourcenschutzes geschuldet ist – kann eine Justierung einzelner Stellschrauben nicht zu einer kohärenten Gesamtstrategie führen. Als zielführender wird die Erarbeitung eines umfassenden Energieeffizienzgesetzes gesehen, durch welches eine langfristige Strategie rechtssicher, nachhaltig sowie finanzierbar umgesetzt und regelmäßig kontrolliert werden kann.

Dabei ist zu beachten, dass ein solches EnEffG nicht die in der Bestandsaufnahme ermittelten Normen ersetzen soll, sondern diesen vielmehr ein Fundament geben soll. Dadurch kann ein Rahmen über alle effizienzrelevanten Normen gezogen werden, der die jeweiligen Ziele und Instrumente verknüpft.

Angelehnt an moderne Gesetze, wird von den Autoren dieses Gutachtens eine Struktur für sinnvoll und geeignet gehalten, die dem folgenden Schema folgt:

- (Kompetenzrechtliche Vorfragen) (Kapitel 5.1.1)
- Begriffsbestimmungen (Kapitel 5.2)
- Prozedurale Möglichkeiten der Verankerung des Efficiency-first-Gedankens (Kapitel 5.3)
- Inhaltliche Effizienzziele (Kapitel 5.4)
- Instrumente, die die Zielerreichung gewährleisten sollen (Kapitel 5.5)
- Finanzierung der Instrumente (Kapitel 5.6)
- Monitoring (Kapitel 5.7)

Diese Gesetzesstruktur findet sich auch in der Kapitelstruktur dieses Gutachtens wieder und wird so Schritt für Schritt im Laufe der folgenden Kapitel erörtert.

5.1 Handlungsspielraum des Gesetzgebers

Im Folgenden wird der Handlungsspielraum des Gesetzgebers bei der Schaffung eines EnEffG beleuchtet. Vorgegeben wird dieser zum einen von der nationalen Gesetzgebungskompetenz und den Vorgaben der Europäischen Union. Am Ende dieses Kapitels geht der Bericht in einem Exkurs auf die Bindungswirkung eines EnEffG ein.

5.1.1 Nationale Gesetzgebungskompetenz

Auf nationaler Ebene steht die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich den Ländern zu, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 GG). Diese Befugnisse können sich sowohl aus einer ausschließlichen also auch aus einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz ergeben.

5.1.1.1 Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz

Art. 71 GG normiert die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Hiernach haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur dann, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. Andernfalls liegt die Zuständigkeit beim Bund. Ob der Bund die

ausschließliche Gesetzgebungskompetenz innehat, richtet sich wiederum nach Art. 73 GG und Art. 105 Abs. 1 GG. Für den Regelungsbereich der Energieeffizienz sehen jedoch beide Artikel auch nach der Föderalismusreform 2006⁷⁸ keine explizite Zuständigkeit des Bundes vor.

In Sonderfällen kann die Zuständigkeit des Bundes auch auf einer speziellen Regelung des Grundgesetzes beruhen (z.B. Art. 21 Abs. 3 GG oder Art. 38 Abs. 3 GG). Das Eingreifen einer solchen Regelung ist vorliegend allerdings nicht ersichtlich.

5.1.1.2 Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Möglicherweise ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus einer konkurrierenden Zuständigkeit gemäß Art. 72, 74 GG. Da die Materie der Energieeffizienz auf verschiedene Sektoren ausstrahlt, könnten durch ein- und denselben gesetzlichen Gegenstand mehrere Sachbereiche berührt sein, sodass thematische Überschneidungen denkbar sind. So könnten je nach Ausgestaltung des EnEffG unter anderem die Kompetenztitel der Energiewirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), des Kraftfahrwesens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG), der Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), des Naturschutzes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) oder der Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) in Betracht kommen. Durch die thematischen Überschneidungen und der daraus folgenden Vielzahl an möglicherweise einschlägigen Kompetenztiteln könnten zudem verschiedene Unterarten der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz berührt sein (Kern-, Erforderlichkeits- oder Abweichungskompetenz), für die wiederum verschieden hohe Verfahrens Anforderungen erhoben werden. Um eine genaue kompetenzrechtliche Zuordnung vornehmen zu können, muss daher zunächst per Auslegung (insbesondere des Normzwecks) geklärt werden, ob ein Kompetenztitel vor allen anderen betroffen ist. Findet sich ein solcher Titel, legt dieser in der Folge die kompetenzrechtliche Zuordnung eines Gesetzes sowie das anzuwendende Verfahren fest.⁷⁹

Da der deutsche Gesetzgeber die Vorgaben der EU-Energieeffizienz-Richtlinie⁸⁰ in nationales Recht umsetzen muss, werden sich die Ziele des EnEffG nicht wesentlich von jenen der Richtlinie unterscheiden. Somit wird der primäre Zweck des Gesetzes in der Einsparung von Energie liegen, um hierdurch eine höhere Versorgungssicherheit, einen verbesserten Klimaschutz und eine Stärkung der Wirtschaft zu erreichen.⁸¹ Damit unterfällt der Gesetzeszweck primär der Regelungsmaterie des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Denn dieser Kompetenztitel erstreckt die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf das Recht der Wirtschaft, was die Energiewirtschaft mit den Bereichen der Energiegewinnung und -verteilung aller Energien und Energieträger, einschließlich der Energiepreise und -leitungen, der Sicherung der Energieversorgung und der *Energieeinsparung*, umfasst.⁸² Die anderen Kompetenztitel sind im Vergleich hierzu nachrangig. Die Belange des Kraftfahrwesens, der Luftreinhaltung, des Naturschutzes und der Raumordnung sind demnach allenfalls als Nebenzweck zu berücksichtigen.

⁷⁸ 52. Gesetz zur Änderung des GG v. 28.8.2006, BGBl. I S. 2034.

⁷⁹ BVerfGE 8, 143, 150 ff.; BVerfGE 121, 317, 348; *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 70 Rn. 57 ff.; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 70 Rn. 7 f. m.w.N.; *Sösemann*, ZNER 2008, 137 m.w.N.; *Milkau*, ZUR 2008, 561, 564.

⁸⁰ Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, ABl. 2012 Nr. L315, S. 1 ff.

⁸¹ Siehe Absatz 1 der Erwägungsgründe der Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, ABl. 2012 Nr. L315, S. 1.

⁸² *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 25 m.w.N.; *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 46.

5.1.1.3 Kompetenzrechtliche Zuordnung

Die Materie des EnEffG lässt sich somit unter den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG subsumieren. Dieser verlangt jedoch eine Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG. Der Bund hat hiernach das ausschließliche Gesetzgebungsrecht (nur) dann, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Art. 72 Abs. 2 GG fungiert dabei „als zusätzliche Schranke für die Ausübung der Bundeskompetenz“⁸³ und soll zugleich die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes ermöglichen (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG). Die Befugnis des Bundes, auf dem Gebiet der Energieeffizienz gesetzgeberisch tätig zu werden, wird sich vor allem auf die Wahrung der Wirtschaftseinheit stützen können. So kann insbesondere angeführt werden, dass der Energiemarkt aufgrund der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben zur Liberalisierung und Vermeidung (ehemals) monopolistischer Strukturen⁸⁴ durch Bundesgesetze reguliert⁸⁵ und in der Regel durch eine Bundesbehörde, die Bundesnetzagentur, überprüft wird. Zugleich entwickelte der Bund zahlreiche Förderprogramme zur Unterstützung eines funktionierenden und auf den Zubau von erneuerbaren Energien ausgerichteten Marktes. Die damit einhergehenden Probleme bei der Energieversorgung werden bisher aufgrund ihrer Komplexität und gesamtwirtschaftlichen Tragweite überwiegend als Aufgabe des Bundes verstanden und könnten zu negativen Konsequenzen für die Gesamtwirtschaft führen, wenn die europarechtlichen Vorgaben und notwendigen Maßnahmen hinsichtlich einer Förderung, Sanktionierung und Anreizsetzung der Marktteilnehmer nicht durch bundeseinheitliche, sondern länderspezifische Regelungen umgesetzt würden. Auch eignen sich Bundesgesetze am ehesten zur Schaffung von einheitlichen Marktbedingungen und zur schnellen Umsetzung von Energieeffizienzvorhaben, was der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen, der Wirtschaftlichkeit und dem Klimaschutz zugutekommt. Zumal bereits heute die Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Energieeffizienz nach Maßgabe des § 9 Abs. 2 S. 1 EDL-G von einer Bundesbehörde, der Bundesstelle für Energieeffizienz, übernommen werden.⁸⁶

Es sprechen demnach gute Gründe dafür, die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz für ein EnEffG auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG dem Bund zuzuordnen. Damit kann der Bund ein EnEffG erlassen. Hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht, können die Länder grundsätzlich keine Gesetze mehr erlassen. Dieser Grundsatz gilt gemäß Art. 72 Abs. 1 GG jedoch nur, soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Den Ländern steht es somit frei, Gesetze zu erlassen die weitergehende Effizienzziele vorsehen als das Bundesgesetz. Zur Vermeidung von nachträglichen Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern bietet es sich an, in einem noch zu schaffenden EnEffG selbst dessen Reichweite und damit die Bin-

⁸³ BVerfGE 106, 62/135; siehe auch *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 15 ff.; *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 18 ff.

⁸⁴ Insbesondere nach der Richtlinie 2003/54/EG Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.06.2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG, ABl. 2003 Nr. L176, S. 37 ff.

⁸⁵ Zum Beispiel durch die §§ 6 ff. EnWG.

⁸⁶ Thematisch ähnelt die vorliegende Diskussion um das EnEffG der Änderungsbegründung des EDL-G zur Einführung der Auditpflicht aus Art. 8 EnEff-RL. Die dabei aufgeworfenen Argumente zur Begründung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes können somit in weiten Teilen auf die Erforderlichkeitsprüfung des Art. 72 Abs. 2 GG für das EnEffG übertragen werden. Vgl. hierzu den Diskussionsentwurf des BMWi zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen v. 31.07.2014, S. 11; abrufbar unter: <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/entwurf-eines-ersten-gesetzes-zur-aenderung-des-gesetzes-ueber-energiedienstleistungen-und-andere-energieeffizienzmassnahmen,property=pdf,bereich=bmwiz2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [abgerufen am 24.02.2016].

dungswirkung für die Landesgesetzgeber zu definieren. So ist beispielsweise ausdrücklich in § 3 Abs. 4 Nr. 2 EEWärmeG (des Bundes) geregelt, dass die Länder Regelungen für Bestandsgebäude, die keine öffentlichen Gebäude sind, eine Pflicht zur Nutzung von erneuerbaren Energien festlegen können, wodurch dahingehende Regelungen beispielsweise im EEWärmeG Baden-Württemberg rechtssicher ermöglicht werden.

5.1.2 EU-Vorgaben

Ein EnEffG auf der Ebene des Bundes muss sich insbesondere hinsichtlich seiner Zielsetzung und seines Gesetzesgegenstandes nach den europarechtlichen Vorgaben der EnEff-RL richten. Ausweislich Art. 1 der EnEff-RL soll ein gemeinsamer Rahmen für Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in der Union geschaffen werden, um sicherzustellen, dass das übergeordnete Energieeffizienzziel der Union von 20 % bis 2020 erreicht wird und um weitere Energieeffizienzverbesserungen für die Zeit danach vorzubereiten. Folgt man den Energieeffizienzzielen des Art. 3 der EnEff-RL, hat jeder Mitgliedstaat ein indikatives nationales Energieeffizienzziel festzulegen, das sich vereinfacht gesprochen auf den Primär- oder Endenergieverbrauch bezieht. Hinsichtlich der Umsetzungsinstrumente für die Erreichung dieses nationalen Energieeffizienzziels ist Art. 7 EnEff-RL die maßgebende Norm. Art. 7 Abs. 1 sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat ein Energieeffizienzverpflichtungssystem, einzuführen hat, welches gewährleistet, dass die Energieverteiler und/oder Energieeinzelhandelsunternehmen ein kumuliertes Endenergieeinsparziel erreichen. Das Ziel muss für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2020 mindestens die Erzielung neuer jährlicher Energieeinsparungen in einer Höhe von 1,5 % des jährlichen Energieabsatzes aller Energieverteiler oder Energieeinzelhandelsunternehmen an Endkunden nach ihrem über den letzten Dreijahreszeitraum vor dem 1. Januar 2013 gemittelten Absatzvolumen entsprechen. Nach Art. 7 Abs. 9 der EnEff-RL können sich die Mitgliedstaaten dafür entscheiden, andere strategische Maßnahmen als die Einführung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems zu ergreifen, um Energieeinsparungen bei Endkunden zu bewirken. Diese alternativen strategischen Maßnahmen müssen die Kriterien der Absätze 10 und 11 des Art. 7 der EnEff-RL erfüllen. Insbesondere gefordert wird danach, dass die strategischen Maßnahmen mindestens zwei Zwischenzeiträume bis 31. Dezember 2020 vorsehen und der Zielanspruch der jährlichen Energieeinsparung in Höhe von 1,5 % des jährlichen Energieabsatzes verwirklicht wird, die Verantwortung jeder beauftragten Partei, teilnehmenden Partei bzw. durchführenden Behörde bestimmt wird, die zu erzielenden Energieeinsparungen auf transparente Art und Weise festgelegt werden. Weitere Kriterien sind Art. 7 Abs. 10 lit. d) bis j) sowie Abs. 11 der EnEff-RL zu entnehmen.

Bei der Ausgestaltung eines EnEffG, welches auch die EnEff-RL umsetzen soll, müssen sich daher mindestens das Energieeffizienzziel des Art. 3 der EnEff-RL und die strategischen Maßnahmen zur Zielerreichung wiederfinden. Die europarechtlichen Vorgaben geben folglich keinen Numerus clausus der nationalen Handlungsinstrumente vor, sondern ermöglichen den Mitgliedstaaten einen gewissen Ausgestaltungsspielraum zur Zielerreichung, soweit der Erfolg gleichwertig wie bei Einführung eines Energieeffizienzsystems ist.

5.1.3 Exkurs: Bindungswirkung eines EnEffG

Bindungswirkung entfaltet ein solches (Rahmen-)Gesetz⁸⁷ grundsätzlich nicht dergestalt, dass andere Gesetze, die die Ziele möglicherweise konterkarieren, nicht erlassen werden dürften. Dieser Grundsatz folgt schon aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG, welches es dem demokra-

⁸⁷ Auf die Sensibilität beim Umgang mit dem Begriff „Rahmengesetz“ wird im Rahmen eines Exkurses eingegangen, vgl. Kapitel 5.3.3.

tisch legitimierten Gesetzgeber erlaubt, formell ordnungsgemäß zustande gekommene Gesetze zu erlassen, soweit sie nicht gegen die Verfassung verstoßen, auch wenn sie anderen Gesetzen zuwider laufen. Der Gedanke der „Einheit der Rechtsordnung“ kommt dann lediglich nachgeordnet auf Ebene der Gesetzesauslegung und -anwendung zum Tragen. Demgemäß wäre der Erlass eines Gesetzes, das den Effizienzgedanken in gewissen Sektoren in den Hintergrund drängt und andere Leitgedanken, wie bspw. Finanzierungsmöglichkeiten in den Vordergrund stellt, auch bei Erlass eines EnEffG möglich.

Umgekehrt kommt einem EnEffG auch keine Strahlkraft auf andere Gesetze des gleichen Ranges dergestalt zu, dass es Fehlanreize durch besondere Ausgleichsregelungen, wie sie oben bei der Bestandsaufnahme im Rahmen des EEG und des StromStG/EnergieStG beschrieben wurden, beheben könnte. Allenfalls wäre denkbar, in den Zielsetzungen des EnEffG allgemein zu formulieren, dass Fehlanreizsetzungen zu vermeiden sind.

Ein (Rahmen-)Gesetz kann jedoch unter Umständen gleichwohl Bindungswirkung für Exekutive und Legislative entfalten, wie die folgenden Beispiele zeigen.

AGG und MiLoG: Das AGG (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz) und das MiLoG (Mindestlohngesetz) entfalten aufgrund ihrer Besonderheiten eine weitergehende Bindungswirkung für Exekutive und Legislative. In beiden Gesetzen findet sich eine „Unabdingbarkeitsklausel“ (§ 1 Abs. 3 MiLoG/ § 31 AGG).

Das MiLoG schreibt vor, dass bestimmte Gesetze dem MiLoG nur insoweit vorgehen, als der in § 1 Abs. 2 festgelegte Mindestlohn von 8,50 €/ Zeitstunde nicht unterschritten wird. Die Bindungswirkung kann hier durch die konkrete Festlegung des Gesetzes erreicht werden, was für ein EnEffG kaum praktikabel ist, welches von großer normativer Offenheit geprägt sein soll.

§ 31 AGG normiert, dass von den Vorschriften dieses Gesetzes nicht zu Ungunsten der geschützten Personen abgewichen werden kann. Die Bindungswirkung kann hier bereits deshalb entstehen, weil die Vorschriften des AGG die (wiederum konkret ausformulierte) einfachgesetzliche Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 GG ist. Die grundgesetzliche Verankerung des Energieeffizienzgedankens ist jedenfalls nicht unumstritten (vgl. Kapitel 4.1.1).

Mögliche Ansätze:

Im Folgenden werden kurz mögliche Optionen vorgestellt, die eine Bindungswirkung des EnEffG erzeugen könnten. Eine vertiefte Darstellung ist aufgrund des Umfangs der in Auftrag gegebenen Kurz-Studie nicht möglich.

Es muss indes bedacht werden, dass die Bindungswirkung von Gesetzen, d.h. die Verhinderung einer Aushebelung durch gegenläufige Gesetzgebung, im Grundsatz tatsächlich, d.h. faktisch und weniger rechtlich entstehen kann. Diese Wirkung tritt insbesondere dadurch ein, dass sich ein politischer Konsens in dem jeweiligen Politikbereich/Rechtsgebiet bildet. Im politischen Raum muss ein Klima und Bewusstsein einkehren, das nachfolgende politische Mehrheiten die Grundsatzentscheidungen eines solchen Gesetzes erkennen lässt, obwohl die eigene Kompetenz zur Änderung des Gesetzes besteht.⁸⁸ Weiterhin wäre die Bewährung des Gesetzes in der Rechtspraxis aus sich heraus der beste Garant für eine starke faktische Bindungswirkung.

Grundlagengesetze: Vereinzelt wird – als rechtliches Mittel - zur Schaffung von Rechtssicherheit die Idee von Grundlagengesetzen (*legi inferiori*) diskutiert. Dabei handelt es sich um eine gesetzliche

⁸⁸ Smeddinck, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 334.

Neukreation, die umstritten ist.⁸⁹ Sogenannte Grundlagengesetze sollen eine Trennung von grundlegenden sowie dauerhaft angelegten, nicht änderbaren Basisgesetzestexten und flexibel anpassbaren Konkretisierungsgesetzen ermöglichen und somit zu Rechtssicherheit beitragen.⁹⁰ Diese Lösung wird mitunter als verfassungswidrig abgelehnt. Es dürfte sehr fraglich sein, ob das EnEffG in den Rang eines solchen zum Gerüst der Rechtsordnung unterhalb der Verfassung gehörenden Gesetzes⁹¹ gehoben werden kann und wird.

Gesetzgebungsaufträge: Gesetzgebungsaufträge sind Verfassungsnormen, die dem Gesetzgeber die (bestimmte) Regelung einzelner Vorhaben oder Sozialbereiche vorschreiben (vgl. Art. 3 Abs. 2, Art. 6 Abs. 5, Art. 117 Abs.1 GG).⁹² Sie gehen insoweit weiter als bloße Staatszielbestimmungen. Bis jedoch der Grundsatz der Energieeffizienz in dieser Weise grundgesetzlich verankert ist, wird jedenfalls noch Zeit vergehen.

Rechtsprechung: Bedeutende Impulse für die Gesetzgebung gehen ferner von der Rechtsprechung, namentlich dem Bundesverfassungsgericht, aus. Das Bundesverfassungsgericht hat über die Feststellung von Verfassungsverstößen hinausgehend dem Gesetzgeber bindende Regelungsaufträge, zum Teil verbunden mit Fristsetzungen, erteilt.⁹³ So jüngst auch für den Länderfinanzausgleich und das vom BVerfG „in Auftrag gegebene“ MaßstG.⁹⁴ Diese Gesetze entfalten nach allgemeiner Ansicht auch weitgehende Bindungswirkung.

Experimentalgesetz: Denkbar wäre, das EnEffG als befristetes Experimentalgesetz zu initiieren.⁹⁵ Deren Unabänderlichkeit ergibt sich bereits aus der Natur eines Experiments. Dagegen spricht, dass Experimentalgesetze zumeist nach Ablauf ihrer Frist nicht weiterverfolgt werden und ihnen somit der Steuerungscharakter verloren geht. Durch den inzwischen erweiterten Kanon von Überwachungsvorschriften und Evaluierungsmechanismen sind Experimentalgesetze jedoch im Grunde obsolet geworden.

Überwachungsmechanismen: Berichts- und Mitteilungspflichten sind zentrale Steuerungselemente im Zeitalter der Deregulierung. Dies gilt umso mehr für Gesetze, in denen der Gesetzgeber sich zurück zieht und offene Normen (wie in einem Rahmengesetz) die Ausgestaltung der Exekutive über Rechtsverordnungen oder privaten Institutionen überlässt, da ansonsten kaum noch gewisse Steuerungserfolge garantiert werden könnten. Solche Pflichten könnten in das EnEffG integriert werden, wodurch gewährleistet würde, dass die Vorgaben des Gesetzes in der Weise konsequente Umsetzung finden, die eine großflächige, faktische Bindungswirkung ermöglichen. Adressat einer solchen Berichtspflicht könnte die Bundesregierung sein, die in gewissen Abständen an den Bundestag zu berichten hat, wie die tatsächliche Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben sowie die Implementierung und Akzeptanz des Gesetzes voranschreitet. Möglich wären auch Berichtspflichten für Unternehmen und andere Akteure, wie z.B. Gemeinden, ähnlich den verpflichtenden Energieaudits nach Artikel 8 Absatz 4 der EU-Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27/EU.

Evaluierungsklauseln: Es ist möglich, Gesetze mit sogenannte Evaluierungsklauseln (als spezieller Ausprägung einer Berichts- und Mitteilungspflicht) zu versehen. Dabei handelt es sich um einen

⁸⁹ Vgl. *Hufen*, Über Grundlagengesetze, S. 1 ff.

⁹⁰ *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 326.

⁹¹ Ebd.

⁹² *F. Ossenbühl* in *Isensee/Kirchhoff* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts- Band III, § 63, Rn. 10.

⁹³ Vgl. z. B. BVerfGE 33, 1 (16); 39, 169 (194).

⁹⁴ Maßstäbegesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170) geändert worden ist.

⁹⁵ Als Beispiel dient § 15 Nr. 21 AGVwGO in der bis zum 30.06.2007 geltenden Fassung – befristeter genereller Ausschluss für Widerspruchsverfahren im Bezirk Mittelfranken.

vergleichsweise neuen Ansatz. Als Beispiel dient § 8 EnWG 1998. Konkret schrieb die Norm fest, dass das Wirtschaftsministerium dem Bundestag im Jahre 2003 über die Erfahrungen mit den Wettbewerbsbedingungen zum verhandelten Netzzugang zu berichten hatte.⁹⁶ Nach Auswertung dieser Erfahrungen sollte darüber entschieden werden, ob Änderungen der Regelung des Netzzugangs erforderlich sind. Diese Klauseln nähmen einerseits den Gesetzgeber konsequenter in die Pflicht, sich mit sowohl positiven als auch negativen Ergebnissen eines Gesetzes auseinanderzusetzen und könnten zudem sich ändernde politische Mehrheiten veranlassen, vor einer Gesetzesänderung erst den vorgesehenen Evaluierungszeitpunkt abzuwarten.⁹⁷ Mit der Aufwertung des Evaluierungsgedankens in der Gesetzgebung – vergleiche die Vorgaben in der GGO II - wird der Ansatz zum Regelfall erklärt,⁹⁸ sodass ein mit solchen Klauseln versehenes Gesetz nicht mehr den Charakter eines „Experimentalgesetzes“ hat.

5.2 Begriffsbestimmungen

Das Energieeffizienzrecht setzt sich bisweilen mit komplexen Begriffen technischer und rechtlicher Art auseinander. Zur Definition dieser Begriffe bietet es sich an, vorangestellt im ersten Kapitel eines zu schaffenden EnEffG diese Begriffe, wie sie im Sinne des Gesetzes verwendet werden, zu bestimmen. Als Anknüpfungspunkt für die Begriffsbestimmungen bietet sich Art. 2 der EnEff-RL an, in welchem dies auf europäischer Ebene verwirklicht wurde.

5.3 Prozedurale Möglichkeiten

5.3.1 Zieltrias in Analogie zum KrWG

Neben der Möglichkeit der Verankerung eines „Efficiency-first“-Prinzips außerhalb eines eigenen, noch zu schaffenden Gesetzes, bereits diskutiert in Kapitel 4.1., besteht die Möglichkeit, den „Efficiency-first“-Gedanken auch innerhalb der Gesetzesstruktur eines Energieeffizienzrahmengesetzes zu verankern.

Anbieten würde sich hier ein Vergleich mit anderen Gesetzen. So ist § 6 Abs. 1 KrWG für den Bereich der Kreislaufwirtschaft eine Hierarchie zu entnehmen. Danach stehen Maßnahmen der Vermeidung und der Abfallbewirtschaftung verkürzt formuliert in folgender Reihenfolge: 1. Vermeidung, 2. Recycling und 3. Beseitigung. Abfälle sind danach in erster Linie zu vermeiden. Können sie nicht vermieden werden, sind sie wiederzuverwerten (recyceln) und erst wenn auch dies nicht gelingt, sind sie durch Entsorgung zu beseitigen.

Die Abfallhierarchie des KrWG strahlt auch auf andere Rechtsbereiche aus. § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG etwa verweist auf die abfallrechtliche Zieltrias als immissionsschutzrechtliche Betreiberpflicht.

Diese Hierarchie der Maßnahmenergreifung lässt sich auf den Bereich des Ressourcenschutzes und der Energieeffizienz übertragen. Mit oberster Priorität wären der Ressourcen- und Energieeinsatz zu vermeiden (beispielsweise durch Dämmmaßnahmen im Gebäudesektor). Mit zweiter Priorität könnte formuliert werden, dass diejenigen Energien und Ressourcen, die nicht vermieden werden können effizient und schonend eingesetzt werden müssen (beispielsweise durch energieeffiziente Haushaltsgeräte oder Heizungsanlagen). Dem nachfolgend und hierarchisch untergeordnet stünde die Zulässigkeit des Ressourcen- und Energieverbrauchs, der aus verschiedensten politischen, techni-

⁹⁶ Vgl. Bericht über die energiewirtschaftlichen und wettbewerblichen Wirkungen der Verbändevereinbarungen (Monitoringbericht), BT-Drs. 15/1510 v. 01.09.2003.

⁹⁷ Vgl. *Smeddinck*, ZNER 2002, 295 ff.

⁹⁸ *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 410.

schen oder wirtschaftlichen Gründen weder unvermeidbar ist, noch effizient ausgestaltet werden kann.

5.3.2 Rechtsgestaltende Möglichkeiten der Zielerreichung im EnEffG

Die rechtssichere Ausgestaltung eines Energieeffizienzrahmengesetzes ist schwierig, denn der Bereich der Energieeffizienz betrifft eine große Bandbreite an Sektoren, die unterschiedliche Maßnahmen voraussetzen und unterschiedliche Einsparpotenziale aufweisen. Ein Gesetz, welches detaillierte Regelungen zu allen diesen Einsparpotenzialen und Maßnahmen trifft, wäre kaum in absehbarer Zeit durchzusetzen und wäre bei Anpassungen oder Veränderungen einer enormen Trägheit ausgesetzt.

Zielführender wäre es daher, im EnEffG keine detaillierten Vorgaben zu Effizienzzielen und Handlungsinstrumenten zu machen, sondern lediglich einen Rahmen zu spannen, der die Zielvorgaben und Handlungsinstrumente abstrakt vorgibt.

5.3.3 Exkurs: Begriff des Rahmengesetzes

In diesem Zusammenhang wird häufig der Begriff des Rahmengesetzes genannt. Ursprünglich waren Rahmengesetze Bundesgesetze, die nur den abstrakten Rahmen vorgaben und die detaillierten Regelungen der Gesetzgebung der einzelnen Länder überließen. Diese Rahmengesetzgebungskompetenz war ursprünglich in Art. 75 GG vorgesehen. Mit der Föderalismusreform im Jahre 2006 ist die Rahmengesetzgebungskompetenz jedoch abgeschafft und die Regelungsmaterien in die ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebung des Bundes überführt worden. Die Konkretisierung eines Bundesrahmengesetzes durch Landesgesetze würde zudem im konkreten Fall zu einem Verstoß gegen Art. 72 Abs. 2, 2. Alt. GG führen. Die Bundesgesetzgebungskompetenz bei einem EnEffG beruht auf dem Bedarf einer bundeseinheitlichen Regelung (vgl. oben Kapitel 5.1.1). Der Begriff des Rahmengesetzes ist daher mit erhöhter Sensibilität zu kommunizieren.

Gängiges Vorgehen bei der einheitlichen Rechtssetzung umfassender Querschnittsmaterien wie der Energieeffizienz ist es, den Rahmen durch ein Gesetz vorzugeben und die konkrete Ausgestaltung durch Rechtsverordnung(en) zu regeln. Dies birgt den Vorteil der vergleichsweise zügigen Rechtsfortentwicklung, insbesondere um dem Stand der Technik zu genügen. Die rechtliche Grundlage für eine solche Verordnungsermächtigung eröffnet Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG, durch welchen die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen.

Soweit also in diesem Gutachten die Rede von einem (Effizienz-)Rahmengesetz ist, so ist damit die abstrakte Formulierung des Inhalts und der Ziele im Gesetz gemeint. Die Konkretisierung wird dagegen untergesetzlichen Normen, insbesondere Rechtsverordnungen, überlassen.

Prozedural wäre es daher zweckmäßig, in einem zu schaffenden Energieeffizienzrahmengesetz insbesondere Verordnungsermächtigungen vorzusehen. Die inhaltlichen Grenzen und Vorgaben dieser Verordnungsermächtigungsbefugnis werden im Rahmen der inhaltlichen Ziele des EnEffG in Kapitel 5.4 dargestellt.

5.4 Festlegung inhaltlicher Effizienzziele

Zur Formulierung eines konkreten Gesetzesziels können die Autoren dieses Gutachtens keine Aussagen treffen. Hinsichtlich der Möglichkeiten, die dem Gesetzgeber zur Definition der Ziele ermöglicht werden, kann jedoch Folgendes angemerkt werden.

Es können konkrete relative Einspar- bzw. Effizienzziele gesetzlich verankert werden, welche prozentual ausgedrückt sind (in Anlehnung an das KWKG 2012). Denkbar ist auch die Festlegung kon-

kreter absoluter Einspar- bzw. Effizienzziele (in Anlehnung an das KWKG 2016) oder es können abstrakte Effizienzziele gesetzlich verankert werden. Wichtig ist dabei, dass das gesetzliche Ziel mindestens demjenigen der europarechtlichen Vorgaben entspricht, wie beispielsweise der EnEff-RL oder der Ökodesign-RL.

Aufgrund der verschiedenen effizienzrelevanten Sektoren mit unterschiedlichen Effizienzpotenzialen bietet es sich möglicherweise an, eine klassifizierte Aufschlüsselung der Effizienzziele nach den adressierten Sektoren vorzunehmen. Hierdurch könnte jeder aufgenommene Sektor optimal adressiert werden. Bedenkenswert ist auch die Verankerung von konkreten Energieeffizienzzielen für den öffentlichen Sektor, insbesondere hinsichtlich des Gebäudebestands der öffentlichen Hand.

5.5 Mögliche Instrumente, die die Zielerreichung gewährleisten können

Die vorliegende Kurz-Studie behandelt im Wesentlichen Anforderungen an Umsetzungsinstrumente in einem EnEffG. Die folgenden Ausführungen orientieren sich daher an einer gesetzlichen Verankerung im EnEffG.

Unter Umständen können konkrete Maßnahmen aufgrund der technischen Komplexität und dem Wunsch nach zügiger Anpassung an den Stand der Technik nicht detailliert im Gesetz geregelt werden. Hierzu eröffnet Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG die Möglichkeit, in einem zu schaffenden EnEffG Verordnungsermächtigungen einzuführen, durch welche die Umsetzung des Gesetzes konkretisiert wird. Dabei gebietet Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Verordnungsermächtigung im Gesetz bereits bestimmt werden muss. Dieser Wesentlichkeitsgrundsatz fordert, dass der parlamentarische Gesetzgeber dem Ordnungsgeber nicht jegliche Handlungsform überlassen darf, sondern der gesetzliche Rahmen bereits so konkret wie möglich im Parlamentsgesetz definiert sein muss. Diese Vorgaben stehen in einem gewissen Konflikt mit der Möglichkeit der Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen durch Rechtsverordnungen. Aufgelöst werden kann dieser Konflikt insbesondere dadurch, dass in dem EnEffG bereits die Umsetzungsinstrumente, die der Ordnungsgeber konkretisieren kann, festgelegt sind. Es gilt folglich, mögliche Umsetzungsinstrumente im EnEffG bereits anzulegen und lediglich deren Konkretisierung (insbesondere hinsichtlich konkreter Werte, Vorgehen und zuständigen Stellen) dem Ordnungsgeber zu überlassen.

Im Folgenden wird ein Überblick über die Umsetzungsinstrumente gegeben, die geeignet sind, den in der Einleitung genannten Leitprinzipien und Zielsetzungen Rechnung zu tragen und die Ziele des EnEffG zu erreichen. Dabei wird zunächst auf klassische, bereits in der Gesetzgebung erprobte Instrumente zurückgegriffen, wie sie auch im Rahmen der Bestandsaufnahme ermittelt wurden. Daneben werden beispielhaft Instrumente vorgestellt, die bislang nicht Gegenstand des Instrumentenkanons sind, jedoch zur Zielerreichung geeignet sein können.

Da jedoch die Ausgestaltung gesetzlicher Instrumente einen langwierigen Prozess darstellen kann und die technischen Neuerungen im Laufe der politischen Abstimmung weiteres Verzögerungspotenzial bergen, wird zunächst das Instrument des Energieeffizienzplans vorgestellt, durch welchen die Bundesregierung betraut wird, geeignete Maßnahmen zur Erreichung der Effizienzziele aufzustellen.

Zu beachten ist, dass der Energieeffizienzplan einen Teil des Instrumentenkanons im Rahmen des EnEffG darstellen kann, in welchem konkrete Instrumente, beispielsweise aus dem Bereich der finanziellen Förderungen oder ordnungsrechtlichen Verbote Eingang finden können. Die einzelnen nach dem Abschnitt über den Energieeffizienzplan dargestellten Instrumente (Kapitel 5.5.2 ff.) können jedoch auch unabhängig von einem Energieeffizienzplan gesetzlichen Eingang finden.

5.5.1 Energieeffizienzplan

5.5.1.1 Verhältnis zu einzelnen Energieeffizienzmaßnahmen

Der nachfolgende Abschnitt gibt eine abstrakte Übersicht über die Anforderungen an die Regelungsform eines Energieeffizienzplans, in welchem selbst konkrete Effizienzmaßnahmen getroffen werden können.

Die weiteren Kapitel thematisieren einzelne Effizienzmaßnahmen, die sowohl auf gesetzlicher Ebene Eingang in das EnEffG finden, als auch Bestandteil eines Energieeffizienzplans sein können. So ist denkbar, dass einzelne als dringlich bewertete Maßnahmen, über die politischer Konsens besteht, direkt im EnEffG verankert werden und andere der Integration in einen Energieeffizienzplan überlassen werden.

5.5.1.2 Mögliche Regelungsform und abstrakte Inhalte

Grundsätzliche Idee eines Energieeffizienzplans ist es, die konkreten Maßnahmen, die zur Erreichung der nationalen Energieeffizienzziele erforderlich sind und die Zeiträume, in denen diese Maßnahmen umzusetzen sind, in einem Energieeffizienzplan festzulegen. In Anlehnung an den Entwurf für ein Klimaschutzgesetz (KSG-E)⁹⁹ ist denkbar, dass der Gesetzgeber dabei die nationalen Energieeffizienzziele vorgibt und die Bundesregierung dem Bundestag in periodischen Abständen einen Plan vorlegt, der die notwendigen Maßnahmen zur Zielerreichung beschreibt. Bleiben die im Energieeffizienzplan getroffenen Maßnahmen hinter der Zielerreichung zurück, muss die Möglichkeit bestehen, entsprechend nachzusteuern.

Dabei stellen sich aus juristischer Sicht einige Herausforderungen an die Regelungsform eines solchen Energieeffizienzplans. So werden im folgenden Abschnitt die Regelungsformen der Rechtsverordnung mit Außenwirkung und einer der Verwaltungsvorschrift ähnlichen Regelungsform im Innenrecht analysiert.

In Betracht kommt, den Energieeffizienzplan in Form einer Rechtsverordnung auszugestalten. Erforderlich hierfür wäre die Schaffung einer entsprechenden Verordnungsermächtigung im EnEffG. Durch Rechtsverordnungen werden Rechte oder Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben. Es handelt sich um abstrakt-generelle Regelungen, die sich an einen unbestimmten Kreis von Personen wenden.¹⁰⁰ Grundsätzlich betreffen Rechtsverordnungen daher das Außenrecht. Im Gegensatz dazu ergehen im Wege von Verwaltungsverordnungen bzw. Verwaltungsvorschriften dienstliche Anordnungen an unterstellte Behörden, die ausschließlich für diese bindend sind. Verwaltungsvorschriften sind somit abstrakt-generelle Anordnungen einer Behörde an nachgeordnete Behörden. Grundsätzlich handelt es sich um sogenanntes Innenrecht. Außenwirkung kommt ihm jedoch über eine einheitliche Verwaltungspraxis zu, von der die Behörde wegen Art. 3 Abs. 1 GG nicht ohne sachlichen Grund abweichen darf.¹⁰¹

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Außenwirkung von Rechtsverordnungen erscheint fraglich, ob durch einen Energieeffizienzplan in Gestalt einer Rechtsverordnung die Bundesregierung (als grundsätzlich innenrechtlicher Adressat) überhaupt adressiert werden kann.

Auch vor dem Hintergrund der Flexibilität und Fortschreibungsfähigkeit eines Energieeffizienzplans stellt sich die Frage, ob eine Rechtsverordnung die richtige Ausgestaltungsform darstellt. So müsste bei vorzunehmenden Anpassungen des Energieeffizienzplans das formelle Verfahren zum Erlass

⁹⁹ BTDRs. 18/1612.

¹⁰⁰ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 2013, 69. EL, Art. 80 Rn. 15.

¹⁰¹ Maurer, Verwaltungsrecht AT, 17. Aufl. 2009, § 24 Rn. 20 ff., S. 632 ff.

bzw. Änderung von Rechtsverordnungen durchlaufen werden, einschließlich der Erstellung eines Referentenentwurfs, der Behandlung des Entwurfs im Kabinett, die Übermittlung an den Bundesrat, das bundesratspezifische Verfahren und schließlich auch die Ausfertigung und Verkündung. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob eine Rechtsverordnung die richtige Ausgestaltungsform ist, um flexibel und bedarfsangemessen auf Veränderungen reagieren zu können.

Angelehnt an § 2 KSG-E wäre denkbar zu regeln, dass die Bundesregierung dem Bundestag einen Energieeffizienzplan vorzulegen hat. Kerngedanke dabei ist, dass die Bundesregierung dem Bundestag einen Bericht erstattet, wie sie sich die Umsetzung der Energieeffizienzziele vorstellt, ohne dass der Energieeffizienzplan auf Gesetzesebene erhoben wird und damit gesetzliche Verbindlichkeit erfährt. Durch dieses Vorgehen wird der gesamte Vollzug der Maßnahmen der Exekutive zugeordnet, mit der Folge, dass das Bundeskabinett auch Änderungen des Energieeffizienzplans beschließen kann. Eine Verbindlichkeit besteht aber gegenüber der Bundesverwaltung, der Bundesressorts und den einzelnen Kabinettsmitgliedern.¹⁰² Grundsätzlich ist jedoch der Energieeffizienzplan dem reinen Innenrecht der Bunderegierung zuzuordnen. Dieser Umstand führt dabei jedoch nicht dazu, dass der Planvollzug im reinen Belieben der Bundesregierung steht, vielmehr hat sie die Effizienzziele aus dem EnEffG umzusetzen. Dem Bundestag bliebe es unbenommen, die Bundesregierung durch Festlegung verbindlicher Effizienzziele zu kontrollieren und damit deren Entscheidung zu lenken. Faktisch unterläge damit der Energieeffizienzplan einer parlamentarischen Kontrolle durch den Bundestag, auch wenn die politische Verantwortung allein bei der Bundesregierung verbliebe.

Als prioritäres Instrument wird daher ein Energieeffizienzplan vorgeschlagen, der die Prinzipien der bestehenden Pläne und Strategien (Klimaschutzplan, NAPE, etc.) aufnimmt und diese teilweise auf gesetzlicher Grundlage fortführt.

Das EnEffG sollte in einem Energieeffizienzplan-Paragrafen festlegen, in welchen Intervallen die Bundesregierung dem Bundestag einen solchen Energieeffizienzplan vorzulegen hat (z.B. alle vier Jahre in Parallelität zur Dauer einer Legislaturperiode) sowie die grundlegenden inhaltliche Ausgestaltung eines solchen Energieeffizienzplans. Das hieße, in welchen Zeiträumen Maßnahmen umzusetzen wären, welches Bundesministerium für die Umsetzung der Maßnahmen federführend zuständig ist und welche Effizienzziele durch die Maßnahmen bis wann zu erreichen sein sollten.

5.5.2 Finanzielle Förderinstrumente

5.5.2.1 Grundsätzliches

Im Rahmen der finanziellen Förderinstrumente, wie sie beispielsweise bei der Bestandsaufnahme im EEWärmeG oder der EnEV erörtert wurden, ergibt sich die juristische Herausforderung, dass solche Maßnahmen, die ausschließlich der Erfüllung von Nutzungspflichten dienen, nicht gefördert werden sollen. Bei der Kombination von ordnungsrechtlichen Geboten und der finanziellen Förderungen dieser Maßnahmen ist daher Sensibilität geboten. Der Grundsatz, dass obligatorische Verpflichtungen nicht zusätzlich gefördert werden dürfen ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip der Bundeshaushaltsordnung (BHO).¹⁰³ Danach dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Bestehen ordnungsrechtliche Verpflichtungen zu energieeffizienzsteigernden Maßnahmen,

¹⁰² Busse, Geschäftsordnung Bundesregierung, 2013, § 15 Rn. 3.

¹⁰³ Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 8 Absatz 10 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2178) geändert worden ist.

wird das Interesse des Bundes an ihnen bereits durch die Gebote erfüllt, einer zusätzlichen Förderung bedarf es in solchen Fällen nicht, sie wäre mithin unzulässig.

Dementsprechend ist in einem zu schaffenden EnEffG das Verhältnis zwischen Nutzungspflichten und Förderinstrumenten zu klären. Als Vorbild bietet sich hierfür § 15 EEWärmeG an, in dessen Abs. 1 klargestellt ist, dass Maßnahmen nicht gefördert werden können, soweit sie der Erfüllung einer Nutzungspflicht dienen. Durch Verwendung des Wortes „soweit“ wird deutlich, dass Maßnahmen jedoch dann förderungsfähig sind, wenn sie überobligatorisch erfüllt werden, die jeweilig gebotene Maßnahme also übererfüllen. Insofern kann eine Maßnahme auch teilweise förderfähig sein.¹⁰⁴ In § 15 Abs. 2 EEWärmeG sind des Weiteren Ausnahmen vom Grundsatz geregelt. So kann beispielsweise der Einsatz besonders innovativer Technologien, der die gesetzlichen Anforderungen übererfüllt, ausnahmsweise gefördert werden.

5.5.2.2 Beispiel: Abwrackprämie für Altgeräte

Als finanzielles Anreizinstrument könnte eine Art „Abwrackprämie für Altgeräte“ dienen, bei der die Abgabe energieineffizienter Altgeräte beim Kauf neuer Geräte der gleichen Produktkategorie finanziell bezuschusst wird. Die finanziellen Zuschüsse erfolgen dabei nicht aus dem Markt selbst, sondern werden von „außen“ finanziert. Als Beispiel dient 2014 im Rahmen des Projektes „Stromcheck-Plus“ eingeführte und zum März 2016 ausgelaufene „Abwrackprämie“ für energieineffiziente Kühlschränke in Höhe von 150 € (als Gutschein). Von den gefertigten 16.000 Gutscheinen wurden jedoch nur ca. 4600 Geräte ausgetauscht. Insgesamt wurden Hilfen in Höhe von 686.250 € ausgezahlt und damit über 10 Mio. kWh Strom eingespart. Voraussetzung für eine Teilnahme an der Förderung war die nachgewiesene fachgerechte Entsorgung des alten Geräts, um eine Weiterbenutzung als Zweitgerät zu unterbinden.

Denkbar ist somit die Implementierung einer generellen „Abwrack-Prämie“ in ein EnEffG für spartenübergreifende energieineffiziente Geräte. Für eine effiziente Umsetzung müsste eine solche „Prämie“ sinngemäß, wie gezeigt, an eine Verschrottungs- oder jedenfalls Abgabepflicht für das alte Gerät gekoppelt werden. Damit einhergehen müsste eine Pflicht des Handels, Altgeräte zurückzunehmen (vgl. hierzu ordnungsrechtliche Instrumente).

5.5.3 Ordnungsrechtliche Instrumente

5.5.3.1 Grundsätzliches

Im Rahmen der Bestandsaufnahme ergaben sich verschiedene ordnungsrechtliche Instrumente, um die Zielerreichung der jeweiligen Gesetze zu gewährleisten. Beim Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente gilt es die Grundfreiheiten der EU zu beachten. Relevant ist dabei insbesondere die Warenverkehrsfreiheit, gewährleistet durch die Art. 28 ff. AEUV. Nach Art. 28 AEUV umfasst die Union eine Zollunion, die sich auf den gesamten Warenaustausch erstreckt; sie umfasst das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben. Nach Art. 34 AEUV sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten und alle Maßnahmen gleicher Wirkung verboten. Bei den ordnungsrechtlichen Instrumenten hinsichtlich der Produkte (Marktzugangsregelungen) gilt folglich, dass Deutschland keine Regelungen erlassen darf, die nicht im EU-Recht selbst angelegt sind.

Ebenfalls bei der Ausgestaltung der Instrumente ist das Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV zu beachten. So verbietet Art. 18 Abs. 1 AEUV unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Durch die

¹⁰⁴ Holtmeier/Rasbach in Säcker, Energierecht Band 2, 3. Auflage 2014 § 15 EEWärmeG Rn. 3.

Formulierung „unbeschadet besonderer Bestimmungen“ kommt die Subsidiarität des Diskriminierungsverbots zum Ausdruck, denn in aller Regel stellen die Grundfreiheiten der Union solche besonderen Bestimmungen dar und verdrängen damit das allgemeine Diskriminierungsverbot.

Weiterhin gilt das Diskriminierungsverbot nach dem Wortlaut des Art. 18 Abs. 1 AEUV (nur) für den Anwendungsbereich der Verträge. Diese Anwendungsbereichsbeschränkung hat Auswirkungen auf die sogenannte Inländerdiskriminierung, also die Diskriminierung bzw. Schlechterstellung eigener Staatsangehöriger gegenüber Unionsbürgern fremder Mitgliedstaaten. Fehlt einem Sachverhalt der grenzüberschreitende Charakter, ist Art. 18 AEUV nicht anwendbar. Es ist folglich europarechtlich nicht unzulässig, die eigenen Staatsbürger gegenüber Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten schlechter zu behandeln.

5.5.3.2 Beispiel: Gestaltungs-/ Informations-/ Kennzeichnungspflichten

Unmittelbar in die Grundfreiheit der Warenverkehrsfreiheit würde die Verpflichtung eingreifen, bei der Herstellung von Produkten Mindesteffizienzanforderungen einzuhalten, die über die Anforderungen der Ökodesign-RL liegen (vgl. EVPG).

Die Pflicht für Hersteller, auf ihren Produkten bestimmte Hinweise zur Energieeffizienz zu geben und insbesondere Elektronikgeräte damit zu kennzeichnen (vgl. EnVKG/EnVKV, Pkw-EnVKV) hat zwar auf das Produkt selbst keinen Einfluss, durch dessen Etikettierungsvorgaben, die über das Maß der EnVK-RL hinausgehen, wäre aber die Zirkulationsfähigkeit eingeschränkt, weil beispielsweise Importeure zu einer unterschiedlichen Gestaltung der Produkte gezwungen werden und damit die Gefahr der Marktverzerrung einhergeht.

Bei der Ausgestaltung von produktbezogenen Ge- und Verboten sind folglich insbesondere die Anforderungen der Ökodesign-RL und der EnVK-RL zu beachten. Weitergehende Anforderungen auf dem deutschen Markt würden aller Voraussicht nach einen unzulässigen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit darstellen und wären mit Unionsrecht unvereinbar.

5.5.3.3 Beispiel: Rücknahmepflicht für Altgeräte

Wie am Beispiel der Abwrackprämie für Altgeräte erörtert, ergibt eine solche insbesondere Sinn, wenn sie mit der Rücknahmepflicht für das Altgerät kombiniert wird. Diesbezügliche EU-Vorgaben sind der Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte¹⁰⁵ zu entnehmen. Umgesetzt wurde die EU-Richtlinie durch das ElektroG¹⁰⁶, das Hersteller und Vertreiber von Elektro- und Elektronikgeräten unter gewissen Voraussetzungen verpflichtet, Altgeräte von Endnutzern zurückzunehmen. Da § 17 Abs. 1 ElektroG bereits Vertreiber mit einer Verkaufsfläche für Elektro- und Elektronikgeräte von mindestens 400 qm verpflichtet, bei Abgabe eines neuen Gerätes an einen Endnutzer ein Altgerät der gleichen Geräteart zurückzunehmen, dürfte die Verankerung einer Abwrackprämie und Kopplung derselben mit einer Altgeräterücknahmeverpflichtung für den Vertreiber des neuen Gerätes kein Problem darstellen.

5.5.3.4 Beispiel: Top-Runner-Ansatz/Labeling verbunden mit zwingenden Marktzugangskriterien für Produkte

Der Top-Runner-Ansatz, bei dem das energieeffizienteste am Markt befindliche Produkt zum Standard erhoben wird und dieser Standard nach gewisser Zeit für alle Produkte oder Produktgruppen

¹⁰⁵ RICHTLINIE 2012/19/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 4. Juli 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte.

¹⁰⁶ Elektro- und Elektronikgerätegesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1739), das zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1739) geändert worden ist.

eine Marktzugangsvoraussetzung darstellt, setzt auf die Durchdringung des Marktes und kann in seiner Funktion dem marktregulierenden Ordnungsrecht zugeordnet werden.

Der derzeitige EU-Top-Runner-Ansatz, für den sich die Bundesregierung seit 2007 im Rahmen ihres integrierten Energie- und Klimaprogramms (IEKP) einsetzt, besteht aus einem Instrumenten-Mix aus Mindesteffizienzstandards (Ökodesign-RL), verpflichtender Energieverbrauchskennzeichnung (EnVK-RL) und freiwilligem Umweltzeichen.

Die Strategie der EU ist ein abgestimmtes Zusammenwirken von Push- und Pull- Instrumenten: Über Mindesteffizienzstandards werden „Energieverschwender“ vom Markt genommen. Die Verbrauchskennzeichnung setzt Anreize zum Kauf hochenergieeffizienter Geräte. In Deutschland wurden die Rahmenrichtlinien zu Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung durch das EVPG und das Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) umgesetzt. Diese Gesetze werden derzeit an die novellierten Richtlinien angepasst. Bei beiden Richtlinien handelt es sich um produktbezogene EU-Binnenmarktvorschriften, sodass für weitergehende ordnungsrechtliche Produktvorschriften auf nationaler Ebene grundsätzlich kein Raum ist.

Die Vorschriften zu Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung werden ergänzt durch Vergabekriterien für die öffentliche Beschaffung, die in Vorbildfunktion und durch ihr Marktpotenzial Einfluss auf die Produktgestaltung ausübt, sowie durch freiwillige Umweltzeichen für besonders sparsame Produkte (z. B. EU Umweltzeichen oder nationale Umweltzeichen der Mitgliedstaaten).

Die höheren Innovationskosten verteuern naturgemäß die Geräte und die gesamte Produktion der Hersteller. Ein nationales Top-Runner-Gesetz führt deshalb auf dem internationalen Markt zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber Ländern ohne vergleichbare Regelungen, in denen billiger produziert werden kann. Falls in diesen Ländern später wegen neuer Gesetze oder steigender Energiepreise die Nachfrage nach energiesparenden Geräten steigen sollte, kehrt sich der Effekt wegen des Innovationsvorsprungs um. So stellt sich die Situation in Europa dar, da der Top-Runner-Ansatz unter der Federführung der EU in Angriff genommen und durch die Richtlinien zu Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung europaweit einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen wurden, welche von vielen Mitgliedsstaaten (z.B. Frankreich, Dänemark, Schweden) seit längerer Zeit aktiven Zuspruch erfahren.

5.5.3.5 Beispiel: Energieaudits

Werden für deutsche Unternehmen in einem EnEffG strengere Anforderungen an Energieaudits gestellt als dies europäische Norm, wie beispielsweise die EDL-RL, vorsehen, so handelt es sich dabei um eine Inländerdiskriminierung, welche nicht dem Anwendungsbereich des allgemeinen Diskriminierungsverbots aus Art. 18 Abs. 1 AEUV unterliegt, da ein solcher Sachverhalt nicht vom Anwendungsbereich der Verträge (EUV und AEUV) umfasst ist, weil ein grenzüberschreitender Bezug nicht gegeben ist.

5.5.4 Steuerbefreiungen /-vergünstigungen

Wie im Rahmen der Bestandsaufnahme ermittelt, bestehen mit § 55 EnergieStG und mit § 10 StromStG für Unternehmen des Produzierenden Möglichkeiten der Steuerentlastung und -befreiung, sofern das betreffende Unternehmen ein Energiemanagement betreibt.

Da die jeweiligen Steuerbefreiungs- und Ermäßigungstatbestände bereits in den jeweiligen Gesetzen zu finden sind, und eine Zusammenführung in einem zu schaffenden EnEffG unter Aufgabe der Sondertatbestände unter Umständen zu Widersprüchlichkeiten führen kann, insbesondere wenn Steuerentstehungs- und Steuerbefreiungstatbestand in unterschiedlichen Gesetzen geregelt sind (Einheit der Rechtsordnung), wird eine Sonderbestimmung hinsichtlich der Spitzenausgleichsregelungen im EnEffG nicht empfohlen. Da jedoch Steuerentlastungen, welche an die Einführung von

Energiemanagementsystemen gekoppelt werden, starke Auswirkungen auf die Entwicklung der Energieeffizienz haben, bietet sich eine Verweisung auf die entsprechenden Tatbestände im EnEffG an. Hierdurch wäre im EnEffG die Energieeffizienz weitergehend adressiert, ohne jedoch die Einheit der Rechtsordnung zu gefährden.

5.5.5 Vorbildfunktion für die öffentliche Hand

Insbesondere im Gebäudebestand der öffentlichen Hand besteht erhebliches Modernisierungs- und damit Energieeinsparpotenzial. Die öffentliche Hand wird hierzu im Rahmen der EDL-RL im besonderen Maße adressiert, eine Vorbildfunktion zu übernehmen. So haben gemäß Art. 5 Abs. 1 EDL-RL die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass der öffentliche Sektor eine Vorbildfunktion übernimmt und sie haben weiter dafür zu sorgen, dass der öffentliche Sektor Energieeffizienzmaßnahmen ergreift, deren Schwerpunkt auf kostenwirksamen Maßnahmen liegt, die in kürzester Zeit zu den umfassendsten Energieeinsparungen führt. Die Maßnahmen können in Gesetzgebungsinitiativen und/oder freiwilligen Vereinbarungen bestehen.

§ 3 Abs. 3 EDL-G konkretisiert die EU-Vorgaben und bestimmt, dass die öffentliche Hand Energiedienstleistungen in Anspruch nimmt. Denkbar ist auch die gesetzliche Festschreibung, dass die Werte der EnEV für Immobilien der öffentlichen Hand um einen gewissen Prozentsatz unterschritten werden sollen, um der Vorbildfunktion Nachdruck zu verleihen.

5.6 Finanzierung der Umsetzungsinstrumente

Das folgende Kapitel widmet sich den Herausforderungen einer Finanzierung der vorgeschlagenen Umsetzungsinstrumente.

5.6.1 Finanzierung der Maßnahmen des Energieeffizienzplan

Die im Energieeffizienzplan zu treffenden konkreten Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz benötigen grundsätzlich Finanzierungsoptionen. Dabei ist davon auszugehen, dass sich jede der Planmaßnahmen einem der nachfolgend dargestellten Finanzierungsinstrumente zuordnen lässt (insbesondere im Falle der förder- und ordnungsrechtlichen Instrumente), sodass auf die Ausführungen dort verwiesen wird.

Soweit im Energieeffizienzplan die öffentliche Hand gebunden werden soll (vgl. hierzu die Vorbildfunktion für die öffentliche Hand), ist der Subsidiaritätsgrundsatz aus § 23 BHO zu beachten. Je stärker der Energieeffizienzplan zu einem konkreten Handeln verpflichtet, desto weniger ist eine Finanzierung durch Fördermittel möglich (vgl. Ausführungen in Kapitel 5.5.2.1). Einen generellen Grundsatz, dass die öffentliche Hand nicht an staatlichen Förderprogrammen teilhaben darf, scheint es dagegen nicht zu geben. So sind beispielsweise im Marktanzreizprogramm (MAP) auch Kommunen und kommunale Gebietskörperschaften antragsberechtigt.¹⁰⁷

5.6.2 Finanzierung finanzieller Anreizinstrumente

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit bestimmte Optionen zur Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen rechtmäßig sind. Geprüft wird dabei die Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen mittels eines Fonds und dessen Mittelausstattung über Umlageeinnahmen.

¹⁰⁷ Vgl. Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt vom 11. März 2015 Abschnitt III Nr. 1 Im Internet abrufbar unter: http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/richtlinien-zur-foerderung-von-ma_C3_9fnahmen-zur-nutzung-erneuerbarer-energien-im-waermemarkt,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf.

5.6.2.1 Finanzierung mittels Fonds, gespeist über Umlageverfahren

Für die nachhaltige Ausgestaltung der Finanzierung kommt zunächst in Betracht, diese mittels eines Fonds zu realisieren und den Fonds über Umlageeinnahmen auszustatten. Hinsichtlich der Fondserichtung sind insbesondere zwei Wege denkbar. Zum einen die Nutzung des bestehenden Energie- und Klimafonds (EKF), zum anderen die Schaffung eines neuen Energieeffizienzfonds. Für die Ausstattung dieser Fonds ist möglicherweise zielführend, die bereits bestehende KWK-Umlage zu erhöhen oder eine neue Energieeffizienzumlage zu schaffen.

5.6.2.1.1 Energie- und Klimafonds nach EKFG

Naheliegender Anknüpfungspunkt ist dabei zunächst die Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen auf Grundlage des bereits bestehenden Energie- und Klimafonds, welcher auf Grundlage des EKFG¹⁰⁸ errichtet wurde. Beim Energie- und Klimafonds handelt es sich nach § 1 EKFG um Sondervermögen des Bundes, folglich um haushaltsunabhängige Mittel. Gespeist wird der Fonds unter anderem aus den Erlösen des Emissionshandels, § 4 Abs. 1 Nr. 1 EKFG. Sofern die diesbezüglichen Mittel nicht zur Deckung des Finanzierungsvolumen ausreichen, können jährlich Mittel aus dem Bundeshaushalt zugeführt werden, § 4 Abs. 2 ff. EKFG. Naheliegend ist die Einbeziehung von Energieeffizienzmaßnahmen in den Fonds, da § 2 Abs. 1 EKFG ausdrücklich die Finanzierung von Maßnahmen der Energieeffizienz ermöglicht.

An der europarechtlichen und verfassungsmäßigen Ausgestaltung des derzeitigen Energie- und Klimafonds bestehen keine Bedenken. Zwar stellen die im Fonds befindlichen Fördermittel wohl grundsätzlich unzulässige Beihilfen nach Art. 107 Abs. 1 AEUV dar, dürften aber nach Art. 107 Abs. 3 AEUV i. V. m. den konkretisierenden Leitlinien der Kommission für Umweltschutz- und Energiebeihilfen (EEAG)¹⁰⁹ ausnahmsweise mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar sein.

Soweit die Einnahmequellen des EKF durch zusätzliche Finanzierungsquellen, beispielsweise aus einer eigenen Energieeffizienzumlage oder einer erhöhten KWK-Umlage erweitert werden, sind insbesondere verfassungs- und europarechtliche Regelungen zu beachten.

5.6.2.1.1.1 Verfassungsrecht

Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz für die Erweiterung des EKF ergeben sich wohl keine Bedenken. Die Gesetzgebungskompetenz obliegt gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) dem Bund. Die Anforderungen der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG dürften gegeben sein.

Während die Finanzierung aus Steuermitteln unbedenklicher erscheint, hängt die Finanzierung durch außersteuerliche Abgaben (sogenannte Sonderabgaben) oder privatrechtliche reine Preisregelung, wie sie der BGH für den Ausgleichsmechanismus im EEG annimmt, stark von der konkreten Ausgestaltung ab.

So ist eine außersteuerliche Abgabe, welche ohne Gegenleistung zur Deckung eines bestimmten Finanzierungsbedarfs erhoben wird, nur in engen Grenzen zulässig. Vielmehr hat der Staat seinen allgemeinen Finanzbedarf nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes grundsätzlich aus Steuern zu decken.¹¹⁰ Bei der Erhebung einer Energieeffizienzabgabe könnte es sich um eine Sonderabgabe handeln.

¹⁰⁸ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2431) geändert worden ist.

¹⁰⁹ Mitteilung der Kommission, Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014 – 2020 (2014/C 200/01).

¹¹⁰ BVerfGE 55, 274, 299.

Sonderabgaben sind Abgaben, die einen Abgabenschuldner über die allgemeine Steuerpflicht hinaus mit Abgaben belastet, die keine Steuern darstellen und deren Abgabeaufkommen der öffentlichen Hand zufließen.¹¹¹

Fraglich erscheint dabei zunächst, ob die Grundvoraussetzung für eine Sonderabgabe, nämlich die Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand gegeben wäre. Ist dies der Fall, so liegt die Subsumtion unter eine Sonderabgabe nahe. Ist dem nicht so, könnte es sich um eine reine Preisregelung handeln. So hat der BGH 2014 beispielsweise entschieden, dass es sich bei der EEG-Umlage nicht um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion handelt, sondern vielmehr um eine gesetzliche Preisregelung.¹¹² Auf diese gesetzliche Preisregelung seien die für Sonderabgaben entwickelten Maßstäbe (dazu sogleich) nicht anwendbar. Ein „Formenmissbrauch“ des Gesetzgebers ist nach dem BGH ebenso wenig ersichtlich wie eine Verletzung von Grundrechten der Netzbetreiber, Energieversorgungsunternehmen oder Endkunden¹¹³, denn die EEG-Umlage fließt nicht der öffentlichen Hand zu, sondern regelt ausschließlich Zahlungspflichten zwischen Rechtssubjekten des Privatrechts und verbleibt somit in der Hand autonomer Rechtssubjekte.¹¹⁴

Je nach konkreter Ausgestaltung einer Energieeffizienzabgabe zur Erweiterung des EKF, insbesondere dahingehend, ob das Abgabeaufkommen der öffentlichen Hand zufließt oder in der Hand privater Rechtssubjekte verbleibt, könnte es sich nach den Maßstäben des BGH bei einer Energieeffizienzabgabe folglich um eine reine Preisregelung oder um eine Sonderabgabe handeln.

Soweit es sich um eine Sonderabgabe handelt ist Folgendes zu beachten: Sonderabgaben sind nicht *per se* unzulässig, sie müssen jedoch den vom BVerfG aufgestellten Grundsätzen genügen.¹¹⁵ Zu diesen Grundsätzen gehört: Die Sonderabgabe muss eine homogene Gruppe belasten, die sachlich eine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit für den mit der Abgabe verfolgten Zweck trifft (homogene Gruppe). Weiterhin müssen die Mittel aus der Abgabe im Interesse der Gruppe der Abgabenschuldner verwendet werden (Sachnähe) und schließlich muss das Abgabeaufkommen gruppenspezifisch verwendet werden. Die Zulässigkeit einer Sonderabgabe ist stark von der Auswahl der Abgabenschuldner abhängig.

Fraglich ist, ob das Merkmal der homogenen Gruppe von Abgabenschuldnern bei einer zu schaffenden Energieeffizienzabgabe oder der Erhöhung der KWK-Umlage gegeben ist. Dieses Merkmal dient insbesondere dazu, die Gruppe der Abgabenschuldner von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abzugrenzen.¹¹⁶ Wird mit einer Energieeffizienzabgabe oder Erhöhung der KWK-Umlage der Endverbraucher belastet, fällt eine Abgrenzung zu anderen Gruppen oder der Allgemeinheit nicht leicht. So ist davon auszugehen, dass zwischen der Gruppe der Endverbraucher von Energie und der Gruppe der Steuerzahler und damit der Allgemeinheit eine große Schnittmenge bestehen dürfte. Würden mit einer Energieeffizienzabgabe andere Akteure, wie beispielsweise Gebäudeeigentümer belastet, fiel die Subsumtion unter das Merkmal der homogenen Gruppe dagegen leichter.

Die Erhebung einer Sonderabgabe setzt weiterhin voraus, dass eine spezifische Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck besteht. Eine solche spezifische Beziehung ist gegeben, wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit

¹¹¹ BVerfG, NVwZ 2000, 307, 308.

¹¹² BGH vom 25.06.2014, VIII ZR 169/13 Rn. 12, 14.

¹¹³ BGH vom 25.06.2014, VIII ZR 169/13 Rn. 12.

¹¹⁴ Riedel/Weiss, EnWZ 2013, 402, 406.

¹¹⁵ BVerfGE 122, 316, 334 f.

¹¹⁶ Siekmann in: Sachs, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, vor Art.104a Rn. 165.

der Abgabenerhebung verfolgten Zweck offensichtlich näher steht, als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit.¹¹⁷ Die Erfüllung dieses Merkmals ist ebenfalls als problematisch bezüglich der Gruppe der Endverbraucher von Energieprodukten anzusehen. So lässt sich am Beispiel des Verhältnisses zwischen Vermieter und Mieter aufzeigen, dass eine solche spezifische Beziehung zwischen Abgabenschuldner und dem verfolgten Zweck nicht besteht. So wäre regelmäßig der Mieter als Endverbraucher von Energieprodukten der Abgabenschuldner, den Mieter trifft aber regelmäßig keine Verantwortung bezüglich der Energieeffizienz des von ihm bewohnten Gebäudes/Wohnung. Den Vermieter dagegen trifft diese Verantwortung, er gehört jedoch grundsätzlich nicht zum Kreis der Abgabenschuldner, sofern die Energieeffizienzabgabe den Endverbraucher belastet. Würde die Energieeffizienzabgabe den Gebäudeeigentümer belasten, könnte das Merkmal der spezifischen Beziehung einfacher zu begründen sein.

Dementsprechend kommt es auf die konkrete Ausgestaltung einer Energieeffizienzabgabe an, ob eine spezifische Beziehung zwischen Finanzierungsverantwortlichkeit und der Abgabepflicht besteht.

Weitere Voraussetzung ist die gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens. Diese Voraussetzung wäre dann nicht gegeben, wenn auch Personen von der Energieeffizienzförderung profitieren, die nicht zum Kreis der Abgabenschuldner gehören. Bei der Effizienzförderung im Gebäudereich stellt sich dies wiederum als problematisch dar, da hier Eigentum und Nutzung bei Miet-sachen auseinanderfallen können.

Eine Sonderabgabe in Form einer Energieeffizienzabgabe oder durch Erhöhung der KWK-Umlage – jedenfalls für den Gebäudesektor - wäre daher bereits formell verfassungswidrig. Die materielle Verfassungsmäßigkeit wird nicht eingehender geprüft, dürfte jedoch aufgrund nicht zu rechtfertigender Eingriffe in die Grundrechte (Insbesondere Art. 12, 14 und 2 GG) aller Voraussicht nach ebenfalls nicht gegeben sein.

Grundsätzlich unproblematischer dürfte es sein, wenn zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck eine spezifische Beziehung besteht und das Abgabenaufkommen gruppennützig verwendet würde. Beispielhaft kann hier eine Abgabe genannt werden, die den Zweck verfolgt, den Kauf von Geräten wie energieeffizienten Kühlschränken oder Waschmaschinen zu bezuschussen. In diesem Fall würde keine Verantwortungsdivergenz wie in obigem Beispiel bestehen, denn der Nutzer eines energieeffizienten Haushaltsgerätes kann sowohl der Mieter als auch der Wohnungseigentümer sein, der seine Wohnung selbst bewohnt. Die Nutzung eines energieeffizienten Haushaltsgerätes liegt grundsätzlich im Verantwortungsbereich des Käufers bzw. Nutzers. Zwischen dem Abgabepflichtigen hinsichtlich einer „Abgabe für energieeffiziente Geräte“ und dem Endverbraucher von Energieprodukten wäre folglich eine spezifische Beziehung und damit die erforderliche Sachnähe wohl gegeben. Problematisch - und sowohl von der konkreten Ausgestaltung der Abgabe als auch der gerichtlichen Auslegung der finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften abhängig - bleibt jedoch das erforderliche Merkmal der homogenen Gruppe. Auch in diesem Beispiel, bei dem die Abgabenschuldner die Endverbraucher von Endenergie wären, wäre ein Abgrenzbarkeit zu Allgemeinheit und damit zum Steuerzahler nur mit erhöhtem Begründungsaufwand zu rechtfertigen.

¹¹⁷ BVerfGE 55, 274, 306.

5.6.2.1.1.2 Europarecht

Neben der Vereinbarkeit mit der Verfassung müsste eine Effizienzabgabe darüber hinaus auch mit dem Europarecht vereinbar sein. Zu diskutieren ist hier insbesondere das Verbot zollgleicher Abgaben nach Art. 30 S. 1 AEUV.

Nach Art. 30 S. 1 AEUV sind Ein- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Eine Energieeffizienzabgabe könnte gegen dieses Verbot der freien Zollunion und des freien Warenverkehrs verstoßen, wenn es sich dabei um eine diskriminierende Abgabe gleicher Wirkung wie ein Einfuhrzoll handelt.

Da es sich bei Energieerzeugnissen wie Strom und Gas um Waren i. S. d. der europäischen Grundfreiheiten handelt, und auch ein grenzüberschreitender Bezug bestehen kann, ist der Schutzbereich des Art. 30 S. 1 AEUV eröffnet. Eine Abgabe zollgleicher Wirkung und damit auch ein Eingriff in den Schutzbereich liegt nach der Definition des EuGH vor, wenn „bei der Einfuhr oder später erhobenen, einseitig auferlegten Belastung, die dadurch, dass sie speziell die aus einem Mitgliedstaat eingeführten Waren, nicht aber gleichartige einheimische Waren trifft, jene Waren verteuert und damit die gleiche Auswirkung auf den freien Warenverkehr hat wie ein Zoll.“¹¹⁸ Diese Basisdefinition wurde im Laufe der Zeit noch dahingehend modifiziert, dass nicht nur Abgaben erfasst werden, die der Staat selbst erhebt, sondern auch solche, die von sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts erhoben werden, sofern die Erhebung hoheitlich, also nach öffentlich-rechtlichen Normen erfolgt.¹¹⁹

Die Energieeffizienzabgabe dürfte folglich zunächst nicht einseitig hoheitlich auferlegt werden. Soweit ersichtlich, soll die Energieeffizienzabgabe nicht unmittelbar vom Staat erhoben werden. Denkbar ist vielmehr, dass sie vom Netzbetreiber, ähnlich wie bei der KWK-Umlage, erhoben wird. Bei den Netzbetreibern handelt es sich grundsätzlich um juristische Personen des Privatrechts, die Erhebung wäre also nichthoheitlich. Der Grundsatz gilt jedoch nicht, wenn bei privatrechtlich vereinbarten Entgelten eine staatliche Aufsicht, insbesondere durch die BNetzA besteht oder der Private öffentliche Aufgaben erfüllt.¹²⁰

Ob das Merkmal der einseitig hoheitlichen Auferlegung der Energieeffizienzabgabe daher erfüllt ist, hängt stark von der Rechtsform der erhebenden Stelle ab (privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich). Bei einer Erhebung durch einen Privaten ist weiterhin maßgeblich, ob er einer staatlichen Aufsicht untersteht oder ob er öffentliche Aufgaben wahrnimmt. Je nach Ausgestaltung der zu erhebenden Stelle wäre die Energieeffizienzabgabe daher (zunächst) zulässig oder nicht.

Weiterhin dürfte die Energieeffizienzabgabe keine zollgleiche Wirkung aufweisen, um mit den Grundfreiheiten vereinbar zu sein. Entscheidendes Kriterium für die Zollgleichheit ist der Grenzübergang der Ware sowohl bei der Einfuhr als auch bei der Ausfuhr. Das Ereignis des Grenzübergangs muss zum Anlass der später erhobenen Abgabe gemacht werden.¹²¹ Im Rahmen einer Energieeffizienzabgabe ist nicht ersichtlich, dass die Abgabe vom Grenzübergang abhängig gemacht wird oder zwischen in- und ausländischen Energieerzeugnissen differenziert werden soll.

Bei nicht einseitig hoheitlicher Auferlegung der Energieeffizienzabgabe dürfte daher aller Voraussicht nach kein Verstoß gegen Art. 30 S. 1 AEUV vorliegen.

¹¹⁸ EuGH, Rs. 2,3/62, Slg. 1962, 869, 882; EuGH, Rs. C-441/98 und C-442/98, Slg. 2000, I-7145.

¹¹⁹ EuGH, Rs. 77/72, Slg. 1973, 611, Rn. 12; verb. Rs. C-78/90 bis C-83/90, Slg. 1992, I-1847, Rn. 23; Rs. C-266/91, Slg. 1993, I-4337, Rn. 10; Rs. 72/92, Slg. 1993, I-5509, Rn. 16.

¹²⁰ EuGH, Rs. 188/89, Slg. 1990, I-3313, Rn. 16 ff; EuGH, Rs. C-16/94, Slg. 1995, 2421.

¹²¹ Herrmann, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 2012, 53. EL, Art. 30 AEUV Rn. 12.

5.6.2.1.2 Neuer Energieeffizienzfonds

Gegen die Errichtung eines eigenen Energieeffizienzfonds, unabhängig vom EKF bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Für die Speisung dieses Fonds gelten jedoch die gleichen rechtlichen Voraussetzungen wie bei der erweiterten Speisung des EKF. Demnach sind bei einer Speisung des Fonds durch Sonderabgaben ebenfalls finanzverfassungsrechtliche Normen und Grundsätze zu beachten. Fließt die Effizienzabgabe nicht der öffentlichen Hand zu, sondern regelt ausschließlich Zahlungspflichten zwischen Rechtssubjekten des Privatrecht (ähnlich der EEG-Umlage nach der Rechtsprechung des BGH) sind die Hürden die das Finanzverfassungsrecht stellt grundsätzlich geringer, da die Effizienzabgabe in der Hand autonomer Rechtssubjekte verbleibt.

5.6.2.2 Finanzierung mittels Fonds, gespeist durch Haushaltsmittel

Die Speisung eines Fonds, unabhängig davon ob der EKF erweitert wird oder ein neuer Energieeffizienzfonds errichtet wird, durch Sonderabgaben unter finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen ist als problematisch zu betrachten, da der Staat seinen allgemeinen Finanzbedarf nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes grundsätzlich aus Steuern zu decken hat. Insoweit wäre eine Fondsspeisung durch Steuermittel grundsätzlich wesentlich unproblematischer.

Bei der Fondsspeisung durch Steuermittel besteht ein Problem darin, dass Steuern grundsätzlich nicht zweckgebunden zu verwenden sind und so bei der Fondsspeisung die Gefahr besteht, dass die Mittel für andere Zwecke verwendet werden. Zur Gewährleistung einer kontinuierlichen Verwendung der Steuermittel für den Fonds wäre zu überlegen, im Gesetz eine Bezuschussung des Fonds aus Steuermitteln zu verankern, ähnlich wie § 4 Abs. 3 EKFG das vorsieht, jedoch als „Kann-Vorschrift“ auszugestalten. Ob eine verpflichtende Bezuschussung mit den Regeln des Finanzverfassungsrechts vereinbar wäre, bedarf der weiteren juristischen Prüfung. Im Bereich der Rentenversicherung ist in § 213 Abs. 1 SGB VI eine solche Zuschusspflicht des Bundes jedoch beispielsweise angelegt.

5.6.3 Finanzierung ordnungsrechtlicher Instrumente

Ordnungsrechtliche Umsetzungsinstrumente, wie beispielsweise Verbote, Gebote oder Duldungspflichten bedürfen keiner Finanzierung durch die öffentliche Hand. Vielmehr wird aus Gründen der Energieeffizienz durch staatliches Handeln regulierend in Rechtsverhältnisse unterschiedlichster Art eingegriffen. Ein gegebenenfalls eintretendes Finanzierungsdefizit, weil beispielsweise beim Bau neuer Gebäude oder bei der Renovierung bestehender Gebäude nur besonders energieeffiziente und damit wohl grundsätzlich teure Materialien zur Dämmung eingesetzt werden dürfen, wird vom Bauträger auf den Bauherren und von diesem ggf. auf den Mieter umgelegt, sodass die „Endkunden“ für die Finanzierung der Umsetzungsinstrumente aufzukommen haben.

Auch die Informations- und Kennzeichnungsverpflichtungen gegenüber Herstellern und Handeltreibenden entsprechender Produkte bedeuten für die öffentliche Hand grundsätzlich keine Mehrbelastung. Der bei den Adressaten auftretende (minimale) Mehraufwand wird zum Teil wohl über höhere Preise an die Endverbraucher weitergegeben.

Der Top-Runner-Ansatz, bei dem das energieeffizienteste am Markt befindliche Produkt zum Standard erhoben wird und dieser Standard nach gewisser Zeit für alle Produkte oder Produktgruppen eine Marktzugangsvoraussetzung darstellt, setzt auf die Durchdringung des Marktes und kann in seiner Funktion dem marktregulierenden Ordnungsrecht zugeordnet werden. Produkthanbieter, die den vorgegeben Effizienzstandard nicht erreichen, dürfen betreffende Produkte nicht mehr auf dem Markt anbieten. Die Kostendifferenz, die ggf. bei diesen Anbietern entsteht, wird über Preis Anpassungen auf den Verbraucher umgelegt. Für den Staat entsteht somit ebenfalls kein Finanzierungsbedarf.

5.6.4 Finanzierung steuerlicher Instrumente

Ähnliches wie bei den ordnungsrechtlichen Instrumenten gilt für die Umsetzungsinstrumente der Steuerbefreiungen bzw. Steuervergünstigungen. Auf das durch die fehlenden Steuereinnahmen ausbleibende Haushaltsvolumen muss letztlich entweder verzichtet werden, oder es muss eine Gegenfinanzierung durch Anhebung anderer Steuertatbestände erfolgen. Letztlich trägt hier der Steuerzahler die Finanzierungslast.

5.7 Monitoring

Grundsätzlich bedarf es zur effektiven Durchsetzung gesetzlicher Handlungsinstrumente einer Kontrolle und Evaluierung derselben, um im Nachhinein mögliche Stellschrauben verändern zu können, die die Effektivität des Gesetzes erhöhen. Die Erreichung der Effizienzziele soll also überprüft werden durch den Einsatz von Monitoringmaßnahmen. Erforderlich ist eine ambitionierte Erfolgskontrolle, damit die jeweiligen Energieeinsparziele – und damit letztlich das neue EU-2030-Ziel von Energieeinsparungen in Höhe von 27 %¹²² – erreicht werden. Dies ist umso wichtiger, als Energieeffizienz das einzige der drei 2020-Klima- und Energieziele der EU ist, welches für die EU-Mitgliedstaaten nicht verbindlich ist – obwohl dies von der Öffentlichkeit gefordert ist.¹²³

Relevant sind dabei insbesondere die Frage, welche Stellen die Monitoringaufgaben übernehmen soll sowie der Inhalt und die Frequenz des durchgeführten Monitorings. Wichtig ist allerdings nicht nur das Monitoring und die Evaluierung der verschiedenen Maßnahmen, sondern auch die Transparenz der Institutionen zur Überwachung der Effizienzsteigerung. Sachgerecht scheint der Einsatz von unabhängigen Sachverständigen, die die technische Kompetenz aufweisen, konkrete Vorschritte zu evaluieren.

5.7.1 Beispiele bereits existierenden Monitorings

Verschiedene Behörden sind bereits mit dem Monitoring von Maßnahmen mit Bezug auf Energieeffizienz beauftragt.

5.7.1.1 BfEE

Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 EDL-G sorgt die Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) dafür, dass die Informationen über Energieeffizienzmechanismen und die zur Erreichung der Energieeinsparrichtwerte nach § 3 Absatz 1 EDL-G festgelegten finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen transparent sind und den Marktteilnehmern umfassend zur Kenntnis gebracht werden. Hierzu berichtet sie mindestens alle zwei Jahre. Weitere Monitoringaufgaben der BfEE ergeben sich aus § 9 EDL-G: danach übernimmt sie die Berechnung der Energieeinsparrichtwerte und die Anpassung der hierzu erforderlichen Werte und Berechnungsverfahren an den technischen Fortschritt im Einklang mit den Vorgaben der Europäischen Kommission sowie die Vorbereitung der NEEAPs für die Bundesregierung. Sie stellt ferner die Energieeinsparungen fest, die mit Energiedienstleistungen und anderen Energieeffizienzmaßnahmen erreicht wurden und erfasst die Ergebnisse in einem Bericht.

¹²² <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy/2030-energy-strategy>.

¹²³ S. z.B. <http://www.eceee.org/all-news/columnists/Peter-Bach/peter-bach-we-need-a-binding-target>,
<http://www.climatechangenews.com/2014/06/19/seven-eu-countries-demand-binding-energy-efficiency-target/>.

5.7.1.2 UBA

Das Umweltbundesamt (UBA) übernimmt verschiedene Monitoringaufgaben, z.B. die Erarbeitung von Vorgaben zur Überwachung der Qualität von Oberflächengewässern oder die Entwicklung von Bewertungskonzepten und Prüfrichtlinien für Forschungs- und Entwicklungsvorgaben.¹²⁴

5.7.1.3 Europäische Kommission

Neben der Kontrolle der fristgerechten Umsetzung von Richtlinien in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gehört die Evaluierung der Wirkung europäischer Richtlinien zu den „Standardaufgaben“ der Europäischen Kommission. So überprüft sie z.B. die Durchführung der EnEff-RL (Art. 24), der RL über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2010/31/EU) (Art. 19) oder der Energiekennzeichnungs-RL (Art. 14). Dabei erlässt die Kommission in der Regel einen Bericht und erteilt ggf. Vorschläge für eine Neufassung der Richtlinie.

5.7.2 Inhalt des Monitorings

Aktuell problematisch in der Energieeffizienzpolitik ist, dass ihre Maßnahmen in zahlreiche verschiedenen Vorschriften aufgeteilt sind, wie sich in der Bestandsaufnahme bereits gezeigt hat. Außerdem muss zwischen Maßnahmen zur Steigerung der Primär- oder der Endenergieeffizienz differenziert werden. Für Primärenergieeinsparungen ist es erforderlich, den Transformationsprozess effizienter zu gestalten bzw. die Übertragungs- und Transportnetze „dichter“ zu machen, damit Energieverluste auf einem Minimum gehalten werden. Hingegen ist es nötig für Endenergieeinsparungen, u.a. auf die Verbraucher und die Unternehmen einzuwirken. Die verschiedenen Sektoren ziehen eine unterschiedliche Expertise nach sich, sodass das Monitoring dementsprechend verteilt werden muss. Hingegen sind die Energieeffizienzziele der EU nicht sektorbezogen, sondern betreffen den Gesamtenergieverbrauch in der EU. Insofern ist ein Gesamtüberblick über die Zielerreichung schwer zu behalten.

Das Monitoring muss zunächst einzeln in jedem Sektor erfolgen. In jedem Sektor sollte eine Bilanz der durchgeführten Maßnahmen erfolgen. Wichtig ist dabei das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Maßnahmen zu erfassen sowie die erforderliche Zeit bis zur Rendite, die hierdurch erzielten Energieeinsparungen, der Spielraum der jeweiligen Maßnahme auf dem Markt sowie eine Prognose bezüglich der Zielerreichung in dem jeweiligen Sektor.

Auch ein Monitoring der Gesamtenergieeffizienzpolitik sollte erfolgen, um den Überblick über die Erreichung der Endenergieeffizienzziele zu schaffen. Wichtig ist auch zu erfassen, welche Sektoren am erfolgreichsten sind und warum, damit die Energieeffizienzpolitik in anderen Sektoren sich ggf. anpassen kann, sofern eine Übertragung der Instrumente möglich ist.

5.7.3 Wer berichtet?

Um diesem differenzierten Monitoring gerecht zu werden, sollte ein „pyramidales“ Berichtssystem eingeführt werden, bei dem jede Ebene an die nächsthöhere berichtet. Dabei könnte das Monitoring des jeweiligen Sektors einer Behörde und das Monitoring der Gesamtenergieeffizienzpolitik der Bundesregierung auferlegt werden.

¹²⁴ Weitere Einzelheiten sind abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/tags/monitoring>.

Ferner ist zu klären, inwiefern öffentliche und private Unternehmen in die Berichterstattung eingebunden werden.

5.7.3.1 Berichtspflicht der Bundesregierung

Für eine effektive Erfolgskontrolle ist eine regelmäßige Berichterstattung erforderlich. Hierbei muss die Exekutive gegenüber anderen staatlichen Organen über die Durchsetzung der Energiesparpolitik und die Prognose über die Zielerreichung berichten. Neben dem Adressaten der Berichtspflicht und dem Empfänger der Berichte ist in einem Energieeffizienzgesetz zu regeln, wie häufig die Berichte abgefasst werden sollen und insbesondere, ob neben regelmäßigen auch außerordentliche Berichtspflichten bestehen sollen.

5.7.3.1.1 Adressat der Berichtspflichten und Empfänger der Berichte

Zunächst besteht die Möglichkeit gesetzlich festzulegen, wer innerhalb der Bundesregierung für die Erstellung des Berichts zuständig ist, also etwa immer ein bestimmter Minister oder die Bundesregierung als Ganzes. Als Ministerien kommen vorzugsweise das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) oder das Bundesministerium, für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMU) in Betracht. Denkbar ist es dabei, die Berichtspflicht jeweils nach der Ressortzuständigkeit zu bestimmen, die für den Sektor gilt, der untersucht werden soll. So könnte ggf. die Berichtspflicht zwischen dem BMWi und dem BMU entsprechend aufgeteilt werden.

Als Empfänger der Berichte kommt neben der Allgemeinheit vorrangig der Bundestag in Betracht. Dieser ist nach dem Grundgesetz insgesamt zur Kontrolle der Regierung berufen. Ferner kontrolliert der Bundesrat nach seiner verfassungsmäßigen Stellung nicht die Arbeit der Bundesregierung, ist von ihr jedoch „über die Führung der Geschäfte“ auf dem Laufenden zu halten (Art. 53 S. 2 GG). Auch er kommt somit jedenfalls sekundär als Empfänger der Berichte in Betracht.

Um den Bericht, insbesondere im Hinblick auf die Allgemeinheit als Adressaten neben dem Bundestag anschaulicher, verständlicher und transparenter zu machen, ist die Einführung eines Ampelsystems denkbar. Mit einer Ampel könnte dargestellt werden, in welchem Umsetzungsstand sich die geplanten Energieeffizienzmaßnahmen befinden. Möglich wäre eine Einteilung der Farben Grün, Gelb und Rot in die Kategorien „Maßnahme umgesetzt“, „Maßnahme teilweise umgesetzt“ und „Maßnahme nicht umgesetzt“ oder „Ziel erreicht“, „Ziel teilweise erreicht“ und „Ziel nicht erreicht“. Allerdings könnte es zu undifferenziert sein, den Fortschritt in lediglich drei oder eine nur geringfügig höhere Zahl¹²⁵ von Kategorien einzuteilen. Im Übrigen ist eine Grenzziehung der jeweiligen Kategorien, auch im Hinblick auf die sehr unterschiedlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Maßnahmen und Zielen, mit einer Vielzahl weiterer Fragen verbunden.

5.7.3.1.2 Regelmäßige Monitoringberichte

Wiederkehrende Monitoringberichte über den Stand der Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen sollen eine kontinuierliche Selbst- und Fremdüberwachung durch den Berichtsverpflichteten

¹²⁵ Das EU-Energie-Label für Elektrogeräte sieht nach Art. 10 Abs. 4 d) der Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.5.2010 sieben Kategorien von Dunkelgrün bis Rot vor.

sicherstellen. In einem Energieeffizienzgesetz sollte die Berichtspflicht daher parallel zur Plan- und Umsetzungspflicht ausgestaltet werden und alle bewertungsrelevanten Informationen bündeln. Die Berichte sollten öffentlich sein, um eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit und einen entsprechenden Rechtfertigungsdruck zu erzeugen. Zudem kommt es für den Erfolg von Energieeffizienzmaßnahmen auch auf deren Akzeptanz in der Bevölkerung und deren Mitwirkung an.

Die Monitoringberichte sollen auch in einem regelmäßigen Abstand erfolgen. Denkbar ist die Veröffentlichung eines jährlichen Berichts sowie wiederkehrend jeweils nach einigen Jahren eine zusammenfassende Berichterstattung, in welcher dann auch auf längerfristige Entwicklungen und Zielerreichungen eingegangen wird. Gerade im Bereich der Energieeffizienz scheinen neben den jährlichen Berichten eine umfassendere Zusammenfassung und Evaluierung in größeren Abständen sinnvoll, weil in diesem Bereich eine Betrachtung der langfristigen Entwicklung der Politik von besonderem Interesse ist. Dies ergibt sich aus den sehr langfristigen Zielen – die EU hat konkrete Ziele bis 2030 gesetzt – und den Eigenschaften der getätigten Investitionen, bei denen in der Regel eine Rendite erst spät eintritt, sodass auf dem Markt weniger Anreize für Investitionen bestehen. Dieses Modell findet sich z.B. in den bislang verabschiedeten Landesklimaschutzgesetzen (LKSG) wieder. Dabei ist ein jährlicher Kurzbericht (etwa zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen und zu den energiewirtschaftlichen und energiepolitischen Rahmenbedingungen, vgl. § 9 Abs. 2 Nr. 1 KSG BW) sowie alle vier Jahre eine zusammenfassende Berichterstattung, in der dann auch auf längerfristige Entwicklungen und Zielerreichungen eingegangen wird, zu erstellen.

Außerdem bietet es sich an, die Berichte sowohl inhaltlich als auch zeitlich in Einklang mit bestehenden europarechtlichen Berichtspflichten zu gestalten. So könnte das Monitoring zu Energieeffizienz-Zielerreichungsmaßnahmen in Deutschland mit der Übermittlung an die Europäische Kommission von Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplänen (NEEAP) im Sinne des Art. 24 Abs. 2 EnEff-RL zusammenfallen. Diese hat nämlich alle drei Jahre zu erfolgen.

5.7.3.1.3 Außerordentliche Berichtspflichten

Neben den regelmäßigen Berichten müsste in geeigneten Fällen eine außerordentliche Pflicht zur Berichterstattung, insbesondere für den Fall der Zielverfehlung, in Betracht kommen. Derartige Berichte sind z.B. in Art. 7 Abs. 2 EnEff-RL vorgesehen. Demnach müssen die Mitgliedstaaten innerhalb von drei Monaten eine Bewertung und einen Abhilfeplan mit geeigneten Maßnahmen übermitteln.

5.7.3.2 Unterhalb der Bundesregierung: Behörden

Zuständig für die konkrete Durchführung des Monitorings in den einzelnen Sektoren könnten eine oder verschiedene Behörden sein. Fraglich ist, welche Behörden hierfür geeignete Stellen wären. Die Ausführung von Bundesgesetzen kann entweder den Bundesbehörden oder den Landesbehörden auferlegt werden, Art. 83 ff. GG.

Eine Ausführung des EnEffG durch Bundesbehörden ist vorliegend zulässig. In diesem Fall würde sich die Zuständigkeit aus Art. 87 Abs. 3 GG ergeben. Ob die Ausführung Bundesbehörden auferlegt wird, liegt im Ermessen des Bundesgesetzgebers.

5.7.3.2.1 BNetzA

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat zunächst den Auftrag, durch Regulierung in den Zuständigkeitsbereichen den Wettbewerb zu fördern und einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten. Seit dem Jahr 2011 übernimmt sie außerdem Aufgaben im Bereich des Netzentwicklungsplans.

Die Durchsetzung und Evaluierung von Energieeffizienzmaßnahmen – insbesondere von Maßnahmen betreffend Endenergieeffizienz – gehört zunächst nicht unmittelbar zu ihrem Aufgabenbereich. Die Fachkunde sowie das aktuelle Aufgabenspektrum der BNetzA lässt ihre Zuständigkeit allerdings bei dem Monitoring von Maßnahmen zur Steigerung der Primärenergieeffizienz als sinnvoll erscheinen.

5.7.3.2.2 BAFA/ BfEE

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi). Es nimmt administrative Aufgaben des Bundes wahr in den Bereichen Außenwirtschaft, Wirtschaftsförderung und Energie. Im Energiesektor setzt das BAFA Fördermaßnahmen zur Energieeinsparung sowie zur stärkeren Nutzung erneuerbarer Energien um. Gemäß Art. 9 Abs. 1 EDL-G nimmt das BAFA die Aufgaben der Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) wahr. Die BfEE wurde im Januar 2009 aufgrund der Umsetzung der Endenergieeffizienz- und Energiedienstleistungsrichtlinie¹²⁶ eingerichtet. Dabei erforderte die Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten eine Stelle zur Aufsicht über die Erreichung der in der Richtlinie festgelegten Ziele gründen. Organisatorisch ist die BfEE in der Abteilung „Energieeffizienz, Erneuerbare Energien, Besondere Ausgleichsregelung“ des BAFA angesiedelt.

5.7.3.2.3 UBA

Das Umweltbundesamt (UBA) übernimmt neben wissenschaftlicher Arbeit den Vollzug von Umweltgesetzen wie z.B. das TEHG, sowie die Bürgerinformation zu Fragen des Umweltschutzes oder zum Wärmeschutz und zur Heizenergieeinsparung bei bestehenden oder geplanten Eigenheimen.¹²⁷ Das UBA hält ferner eine Übersicht über den Stand der Prozesse zur Verabschiedung der jeweiligen Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign- bzw. der Energieverbrauchskennzeichnungsrichtlinie.¹²⁸ Ein weiterer Bereich der Expertise des UBA ist der Verkehr.¹²⁹ Insoweit wäre eine Beauftragung des UBA mit der Überwachung von Maßnahmen im Transportsektor sowie von Maßnahmen mit Bezug auf energieverbrauchsrelevante Produkte angezeigt.

5.7.3.2.4 Empfehlung

Aufgrund der notwendigen Gewährleistung einer bundesweit einheitlichen Ausführung von energieeffizienzrechtlichen Vorschriften erscheint die Beauftragung von Bundesbehörden als vorzugswürdig. Aufgrund des Umfangs an Energieeffizienzmaßnahmen sowie aufgrund des breiten Aufgabenspektrums der verschiedenen Bundesbehörden ist eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen

¹²⁶ Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates, OJ L 114, 27.4.2006, S. 64–85.

¹²⁷ <http://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/energiesparen/energiesparende-gebäude>.

¹²⁸ <http://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/produkte/oekodesign>.

¹²⁹ <http://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm>.

diesen vorstellbar. So könnte sich die BNetzA mit dem Monitoring der Vorschriften, die die Steigerung der Primärenergieeffizienz betreffen, beschäftigen, die BfEE und das UBA mit dem Monitoring von Vorschriften zur Steigerung der Endenergieeffizienz. Dabei würde die BfEE ihren Aufgabenbereich entsprechend das EDL-G behalten, während das UBA das Monitoring von Vorschriften zu energieverbrauchsrelevanten Produkten und effizienten Gebäuden übernehmen würde.

5.7.3.3 Unterhalb der Behörden: private Akteure

Das Monitoring der Vorschriften könnte ferner eine lokale Verankerung aufweisen, damit lokale Besonderheiten zur Abgabe von relevanten Empfehlungen berücksichtigt werden könnten. Aus diesem Grund könnte die Auferlegung der Monitorings- und der Evaluierungsaufgabe auf lokale, unabhängige Institutionen im Wege der öffentlichen Beschaffung aus praktischen Gründen sinnvoll sein.

5.7.3.4 Einbindung öffentlicher und privater Unternehmen / der Öffentlichkeit

Zudem könnten zusätzlich Unternehmen über Energieeinsparungen berichten.

Denkbar ist z.B. Unternehmen ab einer bestimmten Größe zur Vorlage von Daten über den eigenen Energieverbrauch oder über Bemühungen zu Energieeinsparungen zu verpflichten.¹³⁰ Dies würde eine wichtige Ergänzung zum § 8 EDL-G darstellen: dieser verpflichtet zwar Unternehmen, die keine Kleinstunternehmen oder kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Sinne der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 sind¹³¹, alle vier Jahre Energieaudits durchzuführen. Dabei wird ihnen allerdings keine Pflicht zur Umsetzung der Ergebnisse der Energieaudits auferlegt, sodass eine Berichtspflicht zu einem weiteren Bewusstsein seitens der Unternehmen führen und somit einen zusätzlichen Anreiz darstellen könnte, Energiesparmaßnahmen durchzuführen. Diese Informationen könnten dann in den Bericht der Bundesregierung einfließen. Dabei wären jedenfalls die Vorgaben des Datenschutzes zu berücksichtigen. Insbesondere müsste klargestellt werden, zu welchem Zweck die Daten (ausschließlich) erfasst werden und es muss sichergestellt sein, dass sensible Unternehmensdaten grundsätzlich nicht an die Öffentlichkeit gelangen.

Auch denkbar ist die Aufforderung oder die Unterstützung von Endverbrauchern, kleine Berichte zu erstellen, wenn sie ein Energieeffizienzprogramm der jeweiligen Stadtwerke, der KfW oder des BAFA in Anspruch genommen haben. Diese Berichte könnten auf den Webseiten der Programmbieter erscheinen, um weitere Endverbraucher zur Inanspruchnahme von Energieeffizienzprogrammen zu bewegen.

¹³⁰ Dies ist vergleichbar mit der Pflicht von Unternehmen, die Tätigkeiten im Anwendungsbereich des TEHG ausüben, über die hierbei entstehenden Emissionen nach § 5 TEHG i.V.m. Anhang 2 Teil 2 zu berichten.

¹³¹ Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 36).

5.7.4 Wer kontrolliert?

5.7.4.1 Bundestag/Bundesrat

Dadurch, dass die Bundesregierung dem Bundestag bzw. ggf. dem Bundesrat über die Entwicklung der Energieeffizienzpolitik berichtet, können diese Organe eine Kontrolle über das Tätigwerden der Bundesregierung im Bereich Energieeffizienz ausüben. Diese Kontrolle könnte z.B. durch eine Stellungnahme des Bundestages bzw. des Bundesrates zu den jeweiligen Berichten erfolgen. Diese Möglichkeit sollte in dem EnEffG angelegt werden.

5.7.4.2 Unabhängiger Sachverstand

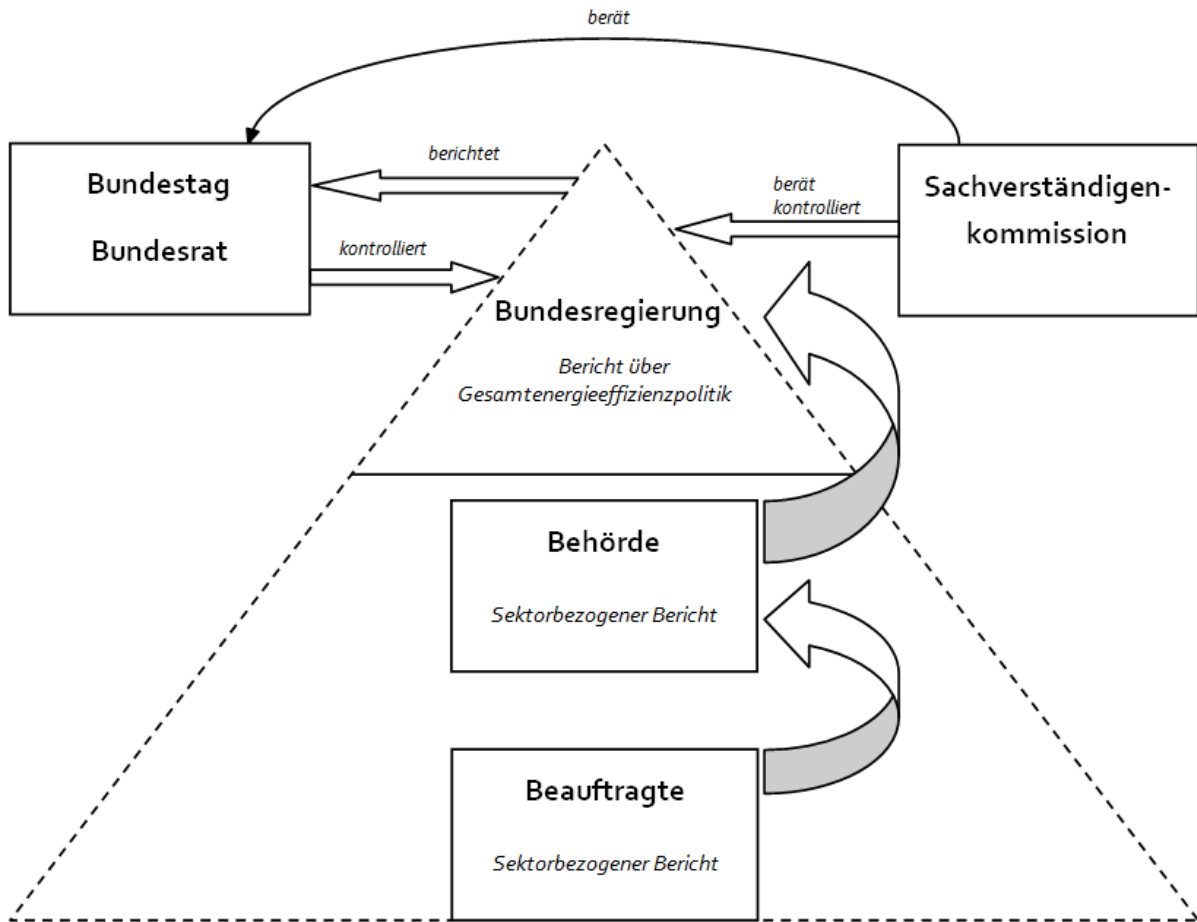
Unerlässlich für das Monitoring ist es, eine gewisse Unabhängigkeit zu gewährleisten, also die Einbindung von der Öffentlichkeit auf einer Ebene der Kontrollkette. Private Akteure müssen keine Haushaltsregeln berücksichtigen, sind weisungsunabhängig und hätten nicht die Tendenz, die Ergebnisse der Energieeffizienzpolitik künstlich zu überschätzen mit dem Zweck, dass nicht mehr Haushaltsmittel in Energieeffizienz investiert werden müssten.

Eine Lösung hierfür könnte in der Einbindung unabhängigen Sachverständigen liegen. Dieser würde eine wissenschaftliche Beratungsaufgabe gegenüber der Bundesregierung erhalten und sich auf eigene Initiative oder auf Anregung des Bundestages respektive der Bundesregierung mit spezifischen Themen der Energieeffizienzpolitik in Form von Gutachten und Stellungnahmen befassen. Diese unabhängige, nicht interessengeleitete Beratungsposition sollte neben der Bundesregierung bestehen. Beratungsadressat kann neben der Bundesregierung gegebenenfalls auch der Bundestag sein.

5.7.5 Empfehlungen

Im EnEffG sollte ein Rechtsrahmen für eine methodisch konsistente Erfassung der Entwicklung der Energieeffizienz in den einzelnen Teilsektoren (Primärenergieverbrauch, Endenergieverbrauch durch Gebäude, Endenergieverbrauch durch Produkte und Endenergieverbrauch in dem Transportsektor) sowie der Gesamtenergieeffizienz in Deutschland geschaffen werden. Nur ein solches differenziertes Monitoring erlaubt es, die Stärken und Schwächen der Energieeffizienzpolitik in jedem Sektor zu erfassen und somit letztere gezielt anzupassen, um so viele Energieeinsparungen wie möglich zu erzielen. Ferner erlaubt nur eine solche Aufteilung, einen Überblick über die Gesamtenergieeffizienzpolitik zu behalten und eine realistische Prognose über die Erreichung der Gesamtenergieeffizienzziele bis 2030 zu erteilen.

Im Einzelnen könnten das Monitoring wie folgt ausgestaltet werden:



Quelle: eigene Darstellung

6 Literatur- und Quellenverzeichnis

Bundesregierung (Hrsg.) Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 2010, im Internet abrufbar unter:
<https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/energiekonzept-2010,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) Mehr aus Energie machen – Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz, Dez. 2014, im Internet abrufbar unter:
<https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/nationaler-aktionsplan-energieeffizienz-nape,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Auftraggeber): Fraunhofer IFAM/IREES/BHKW-Infocentrum/Prognos: Potenzial- und Kosten-Nutzen-Analyse zu den Einsatzmöglichkeiten von Kraft-Wärme-Kopplung sowie Evaluierung des KWKG im Jahr 2014, 2014, im Internet abrufbar unter:
<https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/potenzial-und-kosten-nutzen-analyse-zu-den-einsatzmoeglichkeiten-von-kraft-waerme-kopplung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) Energieeffizienzstrategie Gebäude, Wege zu einem nahezu klimaneutralen Gebäudebestand, 2015. Im Internet abrufbar unter:
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/energie-effizienz-strategie-gebaeude-langfassung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Bundesrat (Statistik): Statistik des Bundesrates über den Ursprung von Gesetzesentwürfen im Zeitraum der 1.-17. Wahlperiode des Dt. Bundestages (1949-2013), Im Internet abrufbar unter:
<http://www.bundesrat.de/DE/dokumente/statistik/statistik-node.html>

Busse, Volker: Kommentar zur Geschäftsordnung der Bundesregierung 2. Auflage, Baden-Baden 2014

CDU, CSU, SPD: Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 18. Legislaturperiode, im Internet abrufbar unter:
https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=3C5EB9BD42B301EF81BA70261F87AD01.s7t1?__blob=publicationFile&v=2

dena (Initiator und Koordinator): Positionspapier, Novelle der Energieeinsparverordnung (EnEV) – Auf dem Weg zum energieeffizienten Gebäude, 2012, im Internet abrufbar unter: http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Presse/Meldungen/2012/Positionspapier_EnEV_Referentenentwurf.pdf

DIHK (Hrsg.) Faktenpapier Energieeffizienz 2014, Berlin, Brüssel 2014, Im Internet abrufbar unter: https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=25&ved=oahUKEwjqpZqn27DLAhVIVxQKHfTWBTw4FBAWCDMwBA&url=http%3A%2F%2Fwww.dihk.de%2Fresources%2Fdownloads%2Ffaktenpapier-energieeffizienz.pdf%2Fdownload%2Ffile%3Fmdate%3D1407322154007&usg=AFQjCNHr63CoIYwW1qyyYtZzA9IE994R_Q&bvm=bv.116274245,d.d2s&cad=rja

Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin (Hrsg): Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV Loseblatt, Stand: 53. Ergänzungslieferung, 2014

Hefermehl, Wolfgang/ Nipperdey, Hans Carl (Hrsg.) Festschrift für Philipp Möhring zum 65. Geburtstag. Beck, München, Berlin 1965

Isensee/Kirchhoff (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2. Auflage

Jarass, Hans: Bundes-Immissionsschutzgesetz: BImSchG, Kommentar, 11. Auflage München 2015

Jarass, Hans/ Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Auflage München 2014

Kachel, Markus: Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz 2016, EnWZ 2016, 51ff.

Keimyer, Friedhelm (Öko-Institut e.V.): Weiterentwicklung des EEWärmeG - Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des 18. Deutschen Bundestages am 17. Februar 2016, Im Internet abrufbar unter: https://www.bundestag.de/blob/405402/b406646c00e4104fbod9645503e70fbo/stellungnahme_sv_keimyer_oeko-institut-data.pdf

Knothe, Matthias, (Rundfunk-)Staatsverträge – Faktische Gesetzgebung der Regierungen unter Ausschluss der Parlamente? ZRP 2010, 181ff.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: 69. Ergänzungslieferung, 2013

Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage, München 2009

Milkau: Bundeskompetenzen für ein Umweltenergierecht – dargestellt an Beispiel des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes ZUR 2008, 561ff.

Münch, Ingo von/ Kunig, Philip (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz Band 2, 5. Auflage München 1999

NABU: Präsentation zu: Zusammenführung, Vereinfachung und Weiterentwicklung von EnEV und EEWärmeG, 6. Gebäude-Allianz Fachkonferenz am 11. Februar 2015, Im Internet abrufbar unter:
https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/energie/veranstaltungen/20150211_nabu_gebaeudeallianz_6._fachkonferenz.pdf

Riedel, Martin/ Weiss, Peter: Ausgleichsmechanismus des Erneuerbare-Energien-Gesetzes: Finanzverfassungsrechtliche Grenzen einer Einbeziehung der Eigenversorgung, EnWZ 2013, 402ff.

Sachs, Michael: Grundgesetz, Kommentar 7. Auflage München 2014

Säcker, Franz Jürgen: Berliner Kommentar zum Energierecht Band 2, 3. Auflage Frankfurt a.M. 2014

Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates, Baden-Baden, 1998

Sösemann: Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) als Kompetenzgrundlage für EEG und EEWärmeG, ZNER 2008, 137ff.

Smeddinck, Ulrich: Integrierte Gesetzesproduktion – Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive, Berlin 2006

Smeddinck, Ulrich: Die Evaluierungsklausel in § 8 EnWG – Innovationssteuerung durch Energierecht, ZNER 2002, 295ff.

Tuschinski, Melita: Bundestagswahl: Antworten der Parteien auf Fragen zu Energie-Themen, Im Internet abrufbar unter: http://www.enev-online.com/news/13.09.17_tuschinski_wahlpruefsteine_enev_2014_eewaermeg.pdf