

22.03.13

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 908. Sitzung am 22. März 2013 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 2a Absatz 3 EnEG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist in § 2a Absatz 3 die Angabe "1. Januar 2019" durch die Angabe "1. Januar 2017" zu ersetzen.

Begründung:

Die Umsetzung des Artikels 9 der Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 muss unter anderem gewährleisten, dass nach dem 31. Dezember 2018 errichtete Gebäude, die von Behörden als Eigentümer genutzt werden, Niedrigstenergiegebäude sind. Dies wird allein durch eine Begriffsbestimmung in dem Energieeinsparungsgesetz nicht gewährleistet. Um die Vorgaben der Richtlinie 2010/31/EU umzusetzen, bedarf es einer qualitativen und quantitativen Beschreibung des Niedrigstenergiegebäudestandards weit vor dem 1. Januar 2019. Dies ist notwendig, um Planungssicherheit für Hochbaumaßnahmen und die Aufstellung zukünftiger Sanierungsfahrpläne zu schaffen. Im Falle einer Beschreibung erst zum 1. Januar 2019 ist eine Erfüllung des Artikels 9 der Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 für jedes zu errichtende öffentliche Gebäude nicht möglich.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b Doppelbuchstabe dd - neu - (§ 5a Satz 2 Nummer 8 EnEG)

Dem Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b ist folgender Doppelbuchstabe dd anzufügen:

'dd) In Nummer 8 werden nach dem Wort "Aussteller" die Wörter "im Gebäudebestand" eingefügt.'

Begründung:

§ 5a Satz 2 Nummer 8 EnEG ermächtigt die Bundesregierung, die Ausstellungsberechtigung einschließlich der Anforderungen an die Qualifikation der Aussteller von Energieausweisen zu regeln. Die Bundesregierung hat von ihrer Verordnungsermächtigung nur insoweit Gebrauch gemacht, als sie die Ausstellungsberechtigung und Festlegung der Anforderungen an die Qualifikation der Aussteller für Energieausweise im Bestand geregelt hat. Eine Regelung der Ausstellungsberechtigung für Energieausweise im Neubaubereich soll nach der Begründung zur Energieeinsparverordnung 2006 wegen des engen Sachzusammenhangs mit bauordnungsrechtlichen Verfahren nicht bundesrechtlich, sondern auf Länderebene erfolgen.

Durch Schaffung der Ermächtigungsgrundlage in § 5a EnEG zum Erlass einer Verordnung hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 72 Absatz 1, Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG mit der Folge Gebrauch gemacht, dass eine Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht besteht. Nach der überwiegenden Auffassung in Rechtsprechung und Literatur sind die Länder von ihrer Rechtsetzung auch dann ausgeschlossen, wenn in Bundesgesetzen Verordnungsermächtigungen enthalten sind, selbst wenn von dieser Ermächtigung noch kein Gebrauch gemacht worden ist.

Die vorgeschlagene Änderung dient somit der Klarstellung des Gewollten.

3. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a (§ 7 Absatz 1a EnEG)

Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a ist zu streichen.

Begründung:

Der neue § 7 Absatz 1a EnEG soll die Bundesregierung ermächtigen, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorgaben zu Art und Verfahren der Überwachung von energieeinsparrechtlichen Neubauanforderungen zu regeln. Der Bund greift damit in die Kompetenzen der Länder für den Vollzug der Energieeinsparverordnung ein. Der Regelung bedarf es zur Umsetzung der Richtlinie 2010/31/EU nicht; sie ist abzulehnen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 7b Überschrift, Absatz 1 Satz 1, Satz 2 Nummer 4 - neu -, Satz 4, Absatz 2 Satz 1, Absatz 3 einleitender Satzteil und Nummer 1, Absatz 4 Satz 1 EnEG)

In Artikel 1 Nummer 6 ist § 7b wie folgt zu ändern:

- a) Die Überschrift ist wie folgt zu fassen:

"§ 7 b

Erfassung von Daten zur sachbezogenen Auswertung und Kontrolle von Energieausweisen und Inspektionsberichten"

- b) Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Satz 1 sind nach der Angabe "§ 3 Absatz 1" die Wörter "sowie die Erfassung bei der Kontrolle ermittelter Daten zur sachbezogenen Auswertung" einzufügen.

bb) Dem Satz 2 ist folgende Nummer 4 anzufügen:

"4. Regelungen zur sachbezogenen Auswertung des bei der Erstellung von Energieausweisen und Inspektionsberichten gewonnenen Datenanteils ohne Personenbezug bezüglich der Gebäudeart (Wohngebäude, Nichtwohngebäude), der Gebäudeeigenschaft (Neubau und Baujahr, Bestandsgebäude und Baujahr), der Maßnahmenart (Neubaumaßnahme, Modernisierungsmaßnahme) unter Bezug auf die Gebäudehülle und Technische Gebäudeausrüstung, der auf die Gebäude insgesamt und Gebäudeteile im Einzelnen bezogenen energetischen Kennwerte, der technischen Besonderheiten (innovative Komponenten der Gebäudehülle und der Technischen Gebäudeausrüstung), der Art des für das betreffende Gebäude ausgestellten Energieausweises (Bedarfsausweis, Verbrauchsausweis, Modernisierungsempfehlung), der Region und Ortslage des betreffenden Gebäudes ohne Straßen- und Personenbezug (Innenstadtbereich, Außenbereich)."

cc) In Satz 4 sind nach dem Wort "Kontrolle" die Wörter "und zur sachbezogenen, zeitlich unbefristeten Auswertung nicht personenbezogener Daten gemäß Nummer 4 zum Zweck der Evaluierung und Optimierung der aus den europa- und bundesrechtlichen Vorgaben verpflichtenden Vollzugsaufgaben der Länder zur Beschleunigung des Erreichens der gesetzlich geforderten Klimaschutzziele" einzufügen.

c) In Absatz 2 Satz 1 sind nach der Angabe "§ 3 Absatz 1" die Wörter "sowie die Erfassung bei der Kontrolle ermittelter Daten zur sachbezogenen Auswertung" einzufügen.

- d) Absatz 3 ist wie folgt zu ändern:
- aa) Im einleitenden Satzteil sind nach dem Wort "Inspektionsberichten" die Wörter "sowie die Erfassung bei der Kontrolle ermittelter Daten zur sachbezogenen Auswertung" einzufügen.
 - bb) In Nummer 1 sind nach dem Wort "Inspektionsberichten" die Wörter "sowie zur Art der Durchführung der Erfassung bei der Kontrolle ermittelter Daten zur sachbezogenen Auswertung" einzufügen.
- e) In Absatz 4 Satz 1 sind nach dem Wort "Inspektionsberichten" die Wörter "sowie die Erfassung bei der Kontrolle ermittelter Daten zur sachbezogenen Auswertung" einzufügen.

Begründung:

Das dem Energieeinsparungsgesetz zugrunde liegende EU-Recht schreibt den EU-Mitgliedstaaten zeitlich bezogene und inhaltlich konkrete Maßnahmen zur Steigerung der Gebäudeenergieeffizienz nach Maßgabe der von den EU-Mitgliedstaaten vereinbarten Klimaschutzziele vor.

Die Aufgabe des Vollzugs der vorgenannten Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland ist verfassungsgemäß den Ländern zugeordnet. Damit entfallen alle mit dem Vollzug entstehenden Kosten für Organisation, Durchführung und Weiterentwicklung zur Prozessoptimierung auf die Länder.

Unverzichtbare Handlungsgrundlage ist in diesem Zusammenhang die Kenntnis der realen Verhältnisse, die durch entsprechende Zahlen, Daten und Fakten beschrieben werden. Da das Erreichen der gesetzlichen, politischen, europäischen wie nationalen Klimaschutzziele nur im Rahmen eines stetigen Optimierungsprozesses der dazu betriebenen oben genannten Maßnahmen gelingen kann, sind fortlaufende Überprüfungen mit notwendigen Fehlerkorrekturen und zugehörigen Steuerungen unvermeidlich. Hierzu ist das entsprechende Datenmaterial als Bezugsebene ausnahmslos notwendig und muss entsprechend zur Verfügung stehen. Beispiele und Vergleiche aus anderen Lebensbereichen und Handlungsfeldern sind hier sicherlich entbehrlich. Außerdem dient das vorgenannte Datenmaterial den im Verfahren konkret vorgeschriebenen Kontrollmaßnahmen sowie für gesetzlich verordnete Berichts- und Informationspflichten des Bundes beziehungsweise auch der EU.

In Verbindung mit dem konkret verpflichtenden Kontrollzwang der EU bei Energieausweisen wird mit großem zukünftigem Aufwand von den Ländern Datenmaterial mit einem sachbezogenen Anteil und mit einer Verknüpfung zu einem personenbezogenen Anteil gewonnen werden. Hier gebietet eine sparsame Haushaltspolitik, insbesondere der Länder, die Vermeidung von überflüssigen, weil wiederholten Ausgaben für denselben Gegenstand.

Die gemäß dem vorliegenden Gesetzentwurf zum alleinigen Zweck der Kontrolle von Energieausweisen und Inspektionsberichten gewonnenen Daten wären nach aktuellem Informationsstand betreffend des zu beachtenden Datenschutz- beziehungsweise Statistikrechtes für den erweiterten Zweck einer sachbezogenen Auswertung anscheinend nicht verwendbar. Deshalb sollte es zulässig sein, dass der sachbezogene Anteil der bei der zur Erstellung der Energieausweise und Inspektionsberichte erhobenen Daten von denen mit Personenbezug getrennt und in datenschutzrechtlich gesicherter Weise dem oben beschriebenen Entwicklungsprozess sehr hilfreich zur Verfügung stehen kann.

Diesbezügliche Detailregelungen können in der Energieeinsparverordnung erfolgen.

5. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 7b Absatz 2 Satz 1,
Absatz 4 Satz 1 Nummer 1,
Nummer 2,
Satz 2 und 3 EnEG)

In Artikel 1 Nummer 6 ist § 7b wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 2 Satz 1 ist nach den Wörtern "bis die Einrichtung der" das Wort "Behörden" durch die Wörter "bestimmten Stellen" zu ersetzen.
- b) Absatz 4 ist wie folgt zu ändern:
- aa) Satz 1 ist wie folgt zu ändern:

aaa) In Nummer 1 ist das Wort "Landesbehörden" durch das Wort "Behörden" zu ersetzen.

bbb) In Nummer 2 ist das Wort "(Beleihung)" zu streichen.

bb) Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

"Bei der Übertragung können die Landesregierungen in der Rechtsverordnung nach Satz 1 Nummer 2 auch die Voraussetzungen, das Verfahren und die Aufsicht regeln; dabei muss sichergestellt werden, dass die Aufgaben entsprechend den Rechtsverordnungen nach den Absätzen 1 bis 3 wahrgenommen werden."

cc) Satz 3 ist zu streichen.

Begründung:

Die Länder sind gehalten, die mit der Umsetzung der Richtlinie 2010/31/EU verbundenen neuen Aufgaben so effektiv wie möglich zu vollziehen. Hierfür bedarf es der Gewährung eines ausreichend großen Handlungsspielraums. Die mit dem Gesetzentwurf eingeräumten Möglichkeiten sind dafür nicht ausreichend und in sich teilweise widersprüchlich.

Die Ermächtigungen der Länder sind so weit zu fassen, dass zumindest ein Teil der neuen Aufgaben auch ohne Beleihung übertragen werden kann. Da eine pauschale Übertragbarkeit, zum Beispiel auf die Ingenieurkammer, auf Grund der erforderlichen Organkompetenz nicht gegeben ist, soll damit die Möglichkeit eröffnet werden, Aufgaben zum Beispiel auf von der Ingenieurkammer anerkannte (private) Sachverständige zu übertragen.

6. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 7b Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 EnEG)

In Artikel 1 Nummer 6 sind in § 7b Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 nach den Wörtern "bestehende Landesbehörden" die Wörter ", Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts" einzufügen.

Begründung:

Aufgaben zur Erfassung und Kontrolle von Energieausweisen und Inspektionsberichten sollen laut § 7b Absatz 4 Satz 1 Nummer 1, 2 EnEG auf bestehende Landesbehörden oder im Wege der Beleihung auf Fachvereinigungen oder beliebige Sachverständige übertragen werden können. In Brandenburg ist zum Beispiel angedacht, diese Aufgabe der Brandenburgischen Ingenieurkammer, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, zu übertragen. Diese könnte sich wiederum der Prüfsachverständigen für energetische Gebäudeplanung bedienen.

Gemäß § 18 Absatz 3 LOG können Körperschaften Hoheitsaufgaben des Landes nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes, das die Übertragung auf Körperschaften ausdrücklich vorsieht oder zulässt, übertragen werden. Deshalb bedarf es in § 7b Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 EnEG einer ausdrücklichen Klarstellung, dass neben Landesbehörden auch Körperschaften des öffentlichen Rechts Aufgaben übertragen werden können. Sonst würde eine Rechtsgrundlage für die Aufgabenübertragung fehlen. Die Erwähnung einer möglichen Übertragung auf Körperschaften des öffentlichen Rechts in der Begründung des Gesetzentwurfs, die ohne Rechtskraft bleibt, reicht hierfür nicht.

Laut der Begründung des Gesetzentwurfs soll der Begriff "Landesbehörden" auch "Körperschaften und Anstalten öffentlichen Rechts, die ebenfalls Behörden darstellen", erfassen. Richtig ist, dass eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, Behörde im Sinne des § 1 Absatz 2 VwVfGBbg ist. Jedoch ist sie keine Landesbehörde im Sinne des Landesorganisationsgesetzes beziehungsweise des § 7b Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 EnEG.

7. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt die Vorlage des "Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes", die auf Grund der Umsetzungspflicht der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EU-Gebäuderichtlinie) erforderlich ist. Er ist jedoch der Auffassung, dass der vorgelegte Gesetzentwurf kaum ausreichende Antworten auf die enormen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen, die durch den Energieverbrauch im Gebäudebereich aufgeworfen werden, gibt. Allein durch die verschiedenen parallelen energiesparrechtlichen Vorschriften des Bundes, bestehend aus Energieeinsparungsgesetz (EnEG), Energieeinsparverordnung (EnEV) und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG), leiden die Akzeptanz und Transparenz erheblich. Es besteht die Gefahr, dass dadurch die Bemühungen um eine Steigerung der Energieeffizienz allein wegen Akzeptanzproblemen teilweise ins Gegenteil verkehrt werden.

- b) Der Bundesrat sieht die dringende Notwendigkeit, eine erhebliche Vereinfachung beim Vollzug der energiesparrechtlichen Vorschriften zu erreichen. Hierzu müssen die anstehenden Novellierungen des EnEG und der EnEV genutzt werden, diese auf das EEWärmeG abzustimmen und in einer Regelung zusammenzuführen. Entsprechende Vorschläge der Länder wurden von der Bundesregierung trotz ausreichenden zeitlichen Vorlaufs nicht umgesetzt. Letztlich verursachen die im Bereich der Anlagentechnik vorhandenen parallelen Regelungen somit nicht nur einen unnötigen Planungsaufwand, sondern erschweren zudem die energetische und ökonomische Optimierung von Gebäuden. Dies widerspricht auch dem Sinn und Zweck von Artikel 3 und 5 der EU-Gebäuderichtlinie.

- c) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die zahlreichen von den Ländern in der Anhörung zum Referentenentwurf vorgebrachten Forderungen von der Bundesregierung unberücksichtigt geblieben sind.

- d) In ökologischer Hinsicht muss der Bundesrat feststellen, dass allein mit ordnungsrechtlichen Vorgaben - die aus verfassungsrechtlichen Gründen (Schutz des Eigentums) im Wesentlichen nur im Neubaubereich greifen - die nationalen und europäischen Klimaziele nicht erreicht werden können. Derzeit ist der Gebäudebestand in Deutschland für rund 40 Prozent des energiebedingten CO₂-Ausstoßes verantwortlich. Soll das nationale CO₂-Einsparziel von mindestens 80 Prozent bis 95 Prozent bis 2050 erreicht werden, so ist eine jährliche Sanierungsquote - Sanierung möglichst auf einem Passivhausstandard - von zirka 3 Prozent erforderlich, da bis dahin der Gebäudebestand nahezu vollständig klimaneutral sein muss. Sollen die damit verbundenen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen gemeistert werden, ist aus Sicht des Bundesrates daher insbesondere eine umfassende Förderpolitik des Bundes zur energetischen Sanierung von Gebäuden erforderlich. Hierzu gehört, die unsichere Finanzierung von Energie- und Klimaschutzmaßnahmen aus dem Energie- und Klimafonds zu beenden, das Sondervermögen aufzulösen, die Programme in den Haushalt zu integrieren, eine langfristige Sicherstellung der KfW-Förderprogramme und eines ausreichend ausgestatteten Energieeffizienz- oder Energiesparfonds. Mit Blick auf die teils katastrophale Haushaltssituation der Kommunen sollten insbesondere die Förderprogramme für Energieeffizienz zu Gunsten von Kommunen (zum Beispiel "Programm energetische Stadtsanierung") ausgeweitet werden, damit diese ihrer Vorbildfunktion tatsächlich gerecht werden können.