

Energieeffizienzgesetz (EnEfG)

Treffen die nordrhein-westfälischen sondergesetzlichen bzw. nach WVG gegründeten Wasserverbände Pflichten als „öffentliche Stellen“ aus dem EnEfG?

I. Bestandsaufnahme

Die Begriffsbestimmung für „öffentliche Stellen“ in § 3 Nr. 22 EnEfG bezieht „Körperschaften der Länder“ in den Kreis der verpflichteten Adressaten ein. Diese ungenaue Formulierung wirft die Frage auf, ob die Wasserverbände „öffentliche Stellen“ i. S. d. EnEfG sind.

§ 3 Nr. 22 EnEfG lautet:

„Im Sinne dieses Gesetzes ... sind:

22. Öffentliche Stellen: Behörden, Organe der Rechtspflege und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts des Bundes oder der Länder sowie deren Vereinigungen;

nicht mit einbezogen sind natürliche und juristische Personen, Gesellschaften und andere Personenvereinigungen des privaten Rechts mit kommerziellem oder gewerblichem Charakter sowie Kommunen.

Ebenfalls einbezogen sind juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die mehrheitlich durch institutionelle Zuwendungen des Bundes und/oder der Länder finanziert werden.“

Die Wasserverbände würden unter diese Definition nur fallen, wenn sie Körperschaften des Landes NRW wären. Die Wasserverbände in NRW sind allerdings Selbstverwaltungskörperschaften, die der Rechtsaufsicht des Landes, im Fall der nach WVG gegründeten Wasserverbände, vertreten durch die Bezirksregierung, unterstehen. Das LOG NRW unterscheidet in § 1 Abs. 1 zwischen den „Behörden und Einrichtungen des Landes“ einerseits und „Gemeinden“, „Gemeindeverbänden“ sowie „der Aufsicht des Landes unterstehenden sonstigen Körperschaften sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit“ andererseits (§ 1 Abs. 1 LOG).

„Körperschaften des Landes“ gibt es daher nach der Staatsorganisation in NRW bereits nicht. Darüber hinaus „wirken“ die im LOG benannten Körperschaften des öffentlichen Rechts in NRW nach Maßgabe der für sie geltenden Vorschriften nur bei der Landesverwaltung mit (§ 18 Abs. 1 LOG). Sie sind daher auch aus diesem Grund etwas anderes als die Landesverwaltung selbst.¹

¹ Auf Bundesebene gibt es dagegen gem. Art 87 GG „bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts“, z. B. die Bundeagentur für Arbeit. Das sind vermutlich die „Körperschaften des Bundes“, die im EnEfG gemeint sind.

Nach dem Wortlaut des EnEFG fallen die Wasserverbände daher nicht unter die „öffentlichen Stellen“ i. S. dieses Gesetzes.

Neben den „öffentlichen Stellen“ gibt es im EnEFG die Adressatengruppe der „Unternehmen“. Da hier der europa- bzw. beihilferechtlichen Unternehmensbegriff maßgeblich ist und es nach den Prüfungen durch BBH im Zusammenhang mit dem StromPBG sowie anderen externen Prüfungen gute Gründe dafür gibt, dass die Wasserverbände nicht unter diesen Begriff fallen, muss dieser Alternative nicht nachgegangen werden.

Abweichend vom Wortlaut des Gesetzes könnte eine weite Auslegung des Begriffs „öffentliche Stellen“ geboten sein und diese ergeben, dass die der Aufsicht eines Landes unterfallenden Körperschaften des öffentlichen Rechts in den Anwendungsbereich des EnEFG fallen. Das ist denkbar, da das EnEFG im Vorgriff auf die EED-Richtlinie der EU (2023/1791/EU) verfasst wurde, die im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens verabschiedet wurde und die daher für die Auslegung von Bedeutung ist. Die richtlinienkonforme Auslegung von Gesetzen führte in der Vergangenheit in Einzelfällen schon zu Gerichtsentscheidungen, mit denen Gesetze mittels Analogie oder teleologischer Reduktion gegen den Wortlaut ausgelegt wurden (Palandt 77. Aufl. Rz. 43 vor § 1).

Sollten die Wasserverbände als „öffentliche Stellen“ i.S.d. EnEFG anzusehen sein, träfen sie die folgenden Pflichten gem. EnEFG:

- § 6 Abs. 1 EnEFG: 2% Energieeinsparung pro Jahr bis 2045
(bei Gesamtenergieverbrauch > 1 GWh/a);
- § 6 Abs. 3 EnEFG: Energie- und Umweltmanagementsystem bis 30.06.2026
(bei Gesamtenergieverbrauch > 3 GWh/a) ;
Vereinfachtes Energiemanagementsystem bis 30.06.2026
(bei Gesamtenergieverbrauch von 1-3 GWh/a)

Die Pflichten für öffentliche Stellen im EnEFG sind nicht sanktionsbewehrt; insbesondere stellt ein Verstoß gegen diese Pflichten keine Ordnungswidrigkeit dar.

Sollten die Wasserverbände nicht „öffentliche Stelle“ i. S. d. EnEFG sein, so ist es möglich und nach Auffassung des VKU (Rechtsinfo 10/2024 vom 05.06.2024) auch wahrscheinlich, dass sie durch Landesverordnung oder -gesetz dazu verpflichtet werden, zum Energieeffizienzziel des EnEFG bzw. der EED-Richtlinie beizutragen. Dieser Beitrag kann aber vom Land NRW auch anders gestaltet werden als die Pflichten für „öffentliche Stellen“ i. S. d. EnEFG

Die Länder sind über § 6 Abs. 8 i. V. m. Abs. 7 EnEFG verpflichtet, durch Landesverordnung oder Landesgesetz die „Umsetzung der Länderpflichten“ gegenüber „öffentlichen Stellen“ und

Kommunen zu regeln. § 6 Abs. 8 i. V. m. Abs. 7 EnEfG eröffnet jedoch nur einen eingeschränkten Regelungsspielraum, denn § 6 Abs. 8 EnEfG bezieht sich nur auf die Länderpflichten „nach Absatz 7“ und als solche Länderpflichten sind in Abs. 7 nur die Sicherstellung der „Vorreiterrolle des öffentlichen Sektors im Bereich der Energieeffizienz“ nach der Richtlinie 2012/27/EU (in der jeweils geltenden Fassung) und die jährliche Übermittlung der Energieverbräuche „aller öffentlichen Stellen und Kommunen“ normiert. Zudem betrifft die Vorreiterrolle nach der aktuell maßgeblichen EED-Richtlinie auch nur die Energieeffizienz von öffentlichen Gebäuden und die Vergabe öffentlicher Aufträge. Insofern greift die Verordnungsermächtigung in Abs. 8 für alle anderen Verbesserungen der Energieeffizienz in den Ländern zu kurz.

Eine weitere Länderpflicht enthält § 5 Abs. 2 EnEfG: Danach sollen die Länder bis zum 31.12.2030 „mittels strategischer Maßnahmen“ jährlich neue Energieeinsparungen von 3 TWh (auf NRW entfallen 0,688 TWh) erzielen. Diese Vorschrift wird aber zum einen schon nicht in der Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 8 in Bezug genommen, zum anderen sollen die strategischen Maßnahmen auf „Information, Beratung, Bildung und Förderung“ konzentriert werden, und können daher nicht direkt energieabhängige Abläufe beeinflussen oder zu Energieaudits führen.

Hinzu kommt, dass § 6 Abs. 8 EnEfG die Regelung von Pflichten nur gegenüber „öffentlichen Stellen“ und Kommunen vorsieht, so dass nach dem reinen Wortlautverständnis die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht erfasst würden.

Die Länder haben aber auch die Möglichkeit, unabhängig von der Verordnungsermächtigung im EnEfG, Regelungen zu erlassen, mit denen die Einsparziele für die Länder erreicht werden bzw. mit denen ein Beitrag zur Umsetzung der EED-Richtlinie geleistet wird, denn der Bund hat, wenn man dem reinen Wortlautverständnis folgt, in Bezug auf die der Aufsicht der Länder unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht.

Eine Landesnorm wurde vom Städte- und Gemeindebund NRW Ende 2023 für das erste Halbjahr 2024 erwartet, es sind jedoch aktuell noch keine Vorbereitungen bekannt.

Es ist daher zu klären, ob der Bundesgesetzgeber bewusst oder unbewusst eine Lücke im EnEfG gelassen hat, sowie, wenn es sich um eine unbewusste Regelungslücke handelt, ob die der Aufsicht der Länder unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts unter den Begriff der „öffentlichen Stellen“ zu subsumieren sind.

II. Bewertung

Für eine bewusste Regelungslücke spricht, dass die Gesetzgebungskompetenz gegeben gewesen wäre, um die der Aufsicht der Länder unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts zu verpflichten, und dass eine explizite Benennung der der Aufsicht der Länder unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts hätte erwartet werden können.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung; sie beruht für die Einsparung von Energie auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“, u. a. der Energiewirtschaft) i. V. m. Art 72 Abs. 2 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG („Luftreinhaltung“ in Form des Klimaschutzes), s. BT-Drs. 20/6872, S. 30.

Eine Verpflichtung der der Aufsicht der Länder unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts erscheint auch verfassungsrechtlich zulässig, denn sie betrifft nicht den Aufgabenbereich der Kommunen (diese sind durch das „Durchgriffsverbot“ gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG von einer Aufgabenübertragung durch Bundesgesetz ausgenommen) oder mit ihnen gleichgestellter Körperschaften (denn das „Durchgriffsverbot“ gilt nur für Gemeinden und Gemeindeverbände), die Gesetzgebungskompetenz der Länder oder die Befugnis der Länder, die Einrichtung der Behörden (oder das Verwaltungsverfahren) zu regeln (Art. 84 Abs. 1 GG). Um Letzteres, die „Einrichtung der Behörden“, geht es hier nicht, weil darunter nur die Einrichtung i. e. S. (Ausgestaltung, innere Organisation, Ausstattung mit Personal und Sachmitteln) sowie die Errichtung und die Festlegung des Aufgabenkreises zu verstehen sind (Jarass/Pieroth, GG Art. 84 Rz. 6). Mit dem EnEfG wird zwar auch, aber nicht vorrangig, die Beschaffung von Sachmitteln geregelt, sondern es wird vielmehr ein komplett neues Handlungsfeld etabliert.

Dem Bundesgesetzgeber wäre es auch durchaus möglich gewesen, zwischen den unterschiedlichen Arten der Körperschaften zu differenzieren, wie es das LOG NRW und verschiedene andere Landesgesetze (VwVfG NRW und Bbg, EGovG, Klimaschutzgesetz NRW, KfAnG, Datenschutzgesetz NRW und M-V, UfG Nds) bzw. das GWB („juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, sofern sie überwiegend von Stellen nach Nummer 1 oder 3 [u. a. Gebietskörperschaften] einzeln oder gemeinsam durch Beteiligung oder auf sonstige Weise finanziert werden“) tun. Zwar wird die Adressatengruppe der „der Aufsicht ... unterstehenden sonstige Körperschaft“, soweit ersichtlich, nicht in anderen Bundesgesetzen genannt. Vermutlich gab es aber bisher nur wenige Fälle, in denen der Bund - außer durch die Allgemeinheit verpflichtende Gesetze - Verpflichtungen für die nur in den Ländern existierenden Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, geschaffen hat.

Andererseits spricht für eine unbewusste Regelungslücke der vom Gesetzgeber offensichtlich gewollte weite Anwendungsbereich des Gesetzes. Diese Intention zeigt sich z. B. in der

Einbeziehung der Organe der Rechtspflege in den Begriff der öffentlichen Stellen, die üblicherweise neben ihren Kerntätigkeiten nicht Adressaten gesetzlicher Verpflichtungen sind.

Für ein weites, nicht durch den Wortlaut begrenztes, Begriffsverständnis spricht auch der Umstand, dass in § 3 Nr. 22 EnEfG klargestellt wird, dass Kommunen explizit vom Adressatenkreis der „öffentlichen Stellen“ ausgenommen sind. Denn das wäre nicht erforderlich, wenn nicht auch andere als die nach dem reinen Wortlaut einbezogenen Akteure verpflichtet werden sollten, da die Kommunen genauso wie die Wasserverbände schon nicht unter die Begriffe der „Behörden“ und „Körperschaften“ „des Landes“ im engeren Sinne fallen (s. o., LOG NRW). Andererseits könnte dieser Einschub auch lediglich erfolgt sein, um den besonderen verfassungsrechtlichen Status der Kommunen zu betonen.

Daneben spricht für die Einbeziehung der der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften möglicherweise auch der europarechtliche Hintergrund des EnEfG (s. o.).

Die richtlinienkonforme Auslegung beinhaltet, dass die nationalen Gerichte unter Berücksichtigung des gesamten nationalen Rechts alles zu tun haben, um die volle Wirksamkeit des EU-Rechts zu gewährleisten und die Auslegung insbesondere am Zweck der Richtlinie auszurichten (Palandt a. a. O.).

Zweck der EED-Richtlinie ist es, zur Verwirklichung der Klimaneutralität der EU und zur Energieversorgungssicherheit beizutragen. Dies soll erreicht werden, indem die Abhängigkeit der EU von Energieeinfuhren verringert wird (Art. 1). Dafür werden die Mitgliedstaaten in Art. 4 der Richtlinie verpflichtet, bis zum Jahr 2030 den Energieverbrauch um 11,7 % gegenüber 2020 zu verringern. Für den „öffentlichen Sektor“ wird für jeden Mitgliedstaat festgelegt, dass der Gesamtenergieverbrauch jährlich um mindestens 1,9 % zu senken ist (Art. 5). Der „öffentliche Sektor“ umfasst gem. Art. 5 Abs. 1 „alle öffentlichen Einrichtungen zusammen“. „Öffentliche Einrichtungen“ sind gem. Art. 2 Nr. 12 „nationale, regionale oder lokale Behörden und Stellen, die direkt von diesen Behörden finanziert und verwaltet werden, jedoch nicht gewerblicher oder kommerzieller Art sind“ (engl.: „‘public bodies’ means national, regional or local authorities and entities directly financed and administered by those authorities but not having an industrial or commercial character“). Ob der Begriff der „Behörde“ bzw. „authorities“ auch die mittelbare Staatsverwaltung erfasst, kann offenbleiben, denn die Kommunen sind in jedem Fall als „lokale Behörden“ zu qualifizieren und fallen daher bereits selbst unter den Begriff der „öffentlichen Einrichtungen“. Von diesen Behörden „finanziert“ wird eine Stelle gem. Erwägungsgrund 35 der Richtlinie bereits dann, wenn sie „überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert“ und „verwaltet“ wird sie von diesen Behörden dann, wenn diese Behörden „über die Mehrheit in Bezug auf die Wahl des Managements der Einrichtung“ verfügen. Nach diesen Kriterien sind die

Wasserverbände „Stellen, die direkt von diesen Behörden finanziert und verwaltet werden“ und damit „öffentliche Einrichtungen“ i. S. d. Richtlinie.

Darüber hinaus gibt der Erwägungsgrund 35 Hinweise auf die einzubeziehenden Akteure. Danach sollen die Mitgliedstaaten auf den Endenergieverbrauch „aller öffentlichen Dienstleistungen und Anlagen öffentlicher Einrichtungen“ „abzielen“. Es wird erläutert, dass Energieeinsparungen in „allen Bereichen des öffentlichen Sektors“ erreicht werden können und als Beispiel wird hier neben u. a. dem Verkehr und der Abfallwirtschaft die „Abwasserbehandlung“ genannt.

Wenn es also Zweck der Richtlinie ist, flächendeckend den Einflussbereich öffentlicher Hoheitsträger zu verpflichten, muss dies auch in der nationalen Gesetzgebung umgesetzt werden.

Andererseits ist der Richtlinie nicht zu entnehmen, dass jede der genannten Einheiten zu dem Energieeinsparziel beitragen muss. Vielmehr ist nur ein Zielwert für die Gesamtheit der öffentlichen Einrichtungen festgelegt.

Außerdem kann es in der Richtlinie nur um eine Abgrenzung zum unternehmerischen Bereich gehen, um den Bereich festzulegen, der die Vorreiterrolle wahrnehmen soll, nämlich den Bereich, auf den öffentliche Hoheitsträger Einfluss ausüben können. Jede andere Differenzierung würde für eine EU-Richtlinie zu sehr ins Detail gehen.

Insofern ist es schon nach der Richtlinie den Mitgliedstaaten überlassen, im Einzelnen die Einheiten zu bestimmen, die die Energieeinsparungen verwirklichen sollen.

Die Umsetzung der EED-Richtlinie wird daher nicht verfehlt, wenn die der Aufsicht der Länder unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht in die Energieeinsparverpflichtungen einbezogen werden, solange ein Großteil der hoheitlich tätigen Akteure dazu verpflichtet wird, die Pflichten des öffentlichen Sektors aus der Richtlinie zu erfüllen.

Hinzu kommt, dass in einem föderalen Staat die Umsetzung der Richtlinie auf den Gesamtstaat und die Gliedstaaten verteilt werden kann.

Daher wird die Umsetzung auch nicht verfehlt, wenn einzelne Akteure nicht durch das Bundesgesetz, wohl aber durch Landesgesetze oder -verordnungen zu einem Beitrag zur Energieeinsparung verpflichtet werden

Der Bund kann es insofern den Ländern überlassen, weitere, nicht durch das Bundesgesetz verpflichtete, Akteure auf Landesebene zu verpflichten. Auch kann er die Ausdifferenzierung, wer welchen Beitrag zu leisten hat, den Ländern überlassen.

Den Rahmen der EU-Richtlinie im Hinblick auf das Richtlinienziel hat der Bund durch das EnEfG gewahrt, da im EnEfG konkrete Einsparziele der Länder benannt wurden sowie die Verpflichtung, die Vorreiterrolle des öffentlichen Sektors auszufüllen, den Ländern übertragen wurde, auch wenn dies mit § 6 Abs. 7 und 8 eher unzureichend geschehen ist.

Die Aufteilung der Umsetzungsregelungen auf den Bund und die Länder mit einem wesentlichen Anteil bei den Ländern entspricht offenbar auch der Intention des Gesetzgebers. Denn er hat, wie der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, einen großen Teil der Umsetzung durch die Länder eingeplant. Dies wird darin deutlich, dass in der Gesetzesbegründung die föderale Struktur und die Erforderlichkeit von Landesgesetzen für die Umsetzung der Richtlinie gerade als Grund dafür genannt werden, dass das Gesetzgebungsverfahren schon vor der Verabschiedung der EED-Richtlinie gestartet wurde. Diese erforderten mehr Zeit für die Umsetzung in ihrer Gesamtheit. Der Bundesgesetzgeber sieht daher die Landesgesetze/-verordnungen als wesentlichen Teil der Umsetzung der Richtlinie an.

Im Ergebnis ist es für eine Wirksamkeit der EED-Richtlinie daher nicht erforderlich, den Begriff der „Körperschaften der Länder“ so weit auszudehnen, dass auch die unter der Aufsicht der Länder stehenden Selbstverwaltungskörperschaften darunterfallen, denn diese müssen aus europarechtlichen Gründen zum einen gar nicht zwingend verpflichtet werden, zum anderen können ihnen auch durch die Landesgesetzgeber Pflichten auferlegt werden.

Dies spricht für eine bewusste Regelungslücke und gegen den Bedarf einer weiten Auslegung des Begriffs der „Körperschaften der Länder“ bzw. „öffentliche Stellen“.

Daher ist in der Abwägung dem Wortlaut der Vorzug zu geben, der den Wasserverbände in NRW unmittelbar durch das EnEfG keine Verpflichtungen auferlegt.

Fazit:

Es kann die Landesnorm abgewartet werden, aus der sich ergibt, ob den Wasserverbänden die gleichen Pflichten auferlegt werden wie den „öffentlichen Stellen“ i. S. d. EnEfG. Denkbar ist auch, dass das Land den der Aufsicht unterstehenden Körperschaften andere Verpflichtungen zur Erfüllung seiner Landespflichten bzw. als Beitrag zur Energieeinsparverpflichtung Deutschlands aufgibt. Die Wasserverbände gehen kein rechtliches Risiko ein, wenn sie die Pflichten für die „öffentlichen Stellen“ nicht erfüllen, da dies keinen Ordnungswidrigkeitentatbestand erfüllt.

Da es aber möglich erscheint, dass die Rechtslage anders gewertet wird als hier geschehen, sollten diejenigen Verbände, die die Fristen aus dem EnEfG für „öffentliche Stellen“ ohne umfangreiche Vorarbeiten nicht einhalten können, in Erwägung ziehen, schon mit Vorbereitungen zu beginnen, solange die Landesregelung noch keine Klarheit hergestellt hat.

Ergänzende Hinweise zu den Regelungen des EnEfG und der EED-Richtlinie:

1. Das EnEfG enthält auch Verpflichtungen für Unternehmen (§§ 8 ff. EnEfG). Es gilt der europarechtliche und beihilferechtliche Unternehmensbegriff, der auf eine „wirtschaftliche Tätigkeit“ abstellt. Die Tätigkeiten der Wasserverbände, die dafür in Frage kommen, sind in der Regel Annextätigkeiten zu hoheitlichen Tätigkeiten und von untergeordneter Bedeutung, so dass eine Einstufung als Unternehmen ausgeschlossen erscheint.
2. Die Pflichten zur Vermeidung und Verwendung von Abwärme (§§ 16 f. EnEfG) treffen nur Unternehmen.
3. Verpflichtet werden auch die Betreiber von Rechenzentren ab einer bestimmten Nennanschlussleistung (300 kW), §§ 11 ff. EnEfG.
4. Außerdem wurden mit dem EnEfG noch nicht alle Regelungen der EED-Richtlinie umgesetzt. So sieht der Art. 6 vor, dass jeder Mitgliedstaat dafür sorgen muss, dass jährlich 3 Prozent der öffentlichen Gebäude energetisch saniert werden müssen, um sie zu „Niedrigstenergiegebäuden“ oder „Nullemissionsgebäuden“ umzubauen. Nach Art. 6 Abs. 6 besteht jedoch die Möglichkeit eines alternativen Ansatzes, um die vorgeschriebenen jährlichen Energieeinsparungen in öffentlichen Gebäuden zu erzielen. Das Bundesbauministerium hat laut StGB NRW ein Gutachten zu den möglichen Umsetzungsalternativen beauftragt.