Forum Umwelt-, Agrar- und Klimaschutzrecht 13

Benedikt Walker

Klimaschutz in föderalen Mehrebenensystemen

Das Recht der nachfrageorientierten Energieeffizienzförderung in der Europäischen Union und den USA

Nomos

Forum Umwelt-, Agrar- und Klimaschutzrecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Ines Härtel

Band 13

Benedikt Walker

Klimaschutz in föderalen Mehrebenensystemen

Das Recht der nachfrageorientierten Energieeffizienzförderung in der Europäischen Union und den USA

Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Frankfurt (Oder), Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4076-5 (Print)
ISBN 978-3-8452-8385-2 (ePDF)

1. Auflage 2017
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) im Wintersemester 2016/2017 als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung befinden sich auf dem Stand September 2016.

Meinen herzlichen Dank möchte ich meiner Doktormutter, Frau Prof. Dr. Ines Härtel, für die vorzügliche Betreuung der Arbeit aussprechen. Sie hat mich durch wichtige Impulse bei der Themenfindung und der Erstellung der Arbeit unterstützt und stets für ein zügiges Voranschreiten der Arbeit gesorgt. Ihr sei auch für die Aufnahme der Dissertation in die von ihr herausgegebene Schriftenreihe „Forum Umwelt-, Agrar- und Klimaschutzrecht“ gedankt. Frau Prof. Dr. Carmen Thiele danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Die Untersuchung des amerikanischen und kalifornischen Endenergieeffizienzrechts wurde durch einen Forschungsaufenthalt an der UC Berkeley School of Law in Berkeley, Kalifornien, ermöglicht. Mein Dank gebührt *Gibbson Dunn* für die unbürokratische Vermittlung und finanzielle Förderung des Aufenthalts sowie dem Deutschen Akademischen Austauschdienst für das gewährte Forschungsstipendium.

Ich möchte an dieser Stelle auch meinen Eltern für ihre uneingeschränkte Förderung meiner Ausbildung und ihr vorbehaltloses Vertrauen in mich danken.

Mein Dank gilt schließlich Ulrike Dangelmaier für das sorgfältige Korrekturlesen der Arbeit.

Köln, im Februar 2017 Benedikt Walker

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis 21

Teil 1 - Einführung 25

A. Sachproblematik 25
B. Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung 27
C. Untersuchungsgegenstand und -ziel 28
D. Gang der Untersuchung 53

Teil 2 - Das europäische und das deutsche Endenergieeffizienzrecht 54

A. Die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten 54
B. Die Vorgaben der EU im Bereich der Endenergieeffizienz 58
C. Die Endenergieeffizienzförderung in Deutschland 162

Teil 3 - Das amerikanische und das kalifornische Endenergieeffizienzrecht 200

A. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Einzelstaaten 200
B. Das amerikanische Endenergieeffizienzrecht 211
C. Die Endenergieeffizienzförderung in Kalifornien 243

Teil 4 - Rechtsvergleichung 283

A. Die Ausgestaltung der föderalen Mehrebenensysteme in Europa und den USA 283
B. Das einfache Endenergieeffizienzrecht in den föderalen Mehrebenensystemen 289

C. Bewertung der rechtlichen Lösungsmodelle anhand des Leitbildes des wohlgeordneten Rechts 314

Teil 5 - Fazit 324

A. Ergebnis 324

B. Ausblick 327

Literaturverzeichnis 331

Verzeichnis sonstiger Dokumente und Internetquellen 343

Register 353

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 21

Teil 1 - Einführung 25

A. Sachproblematik 25

B. Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung 27

C. Untersuchungsgegenstand und -ziel 28

I. Der Begriff der Endenergieeffizienz 29

II. Parameter für die Ausgestaltung des Rechtsrahmens zur Förderung der Endenergieeffizienz 30

1. Die sektorale Ausgestaltung des Endenergieeffizienzrechts 31

2. Ansatzpunkte zur Endenergieeffizienzsteigerung 32

a) Technische Änderungen 32

b) Wirtschaftliche Änderungen 33

c) Verhaltensbedingte Änderungen 35

3. Der Einsatz verschiedener Steuerungsinstrumente 36

III. Die Endenergieeffizienzförderung in föderalen Mehrebenensystemen 38

IV. Das Recht der Endenergieeffizienz als wohlgeordnetes Recht 40

1. Beachtung der primär- und verfassungsrechtlichen Ziele, Werte und Rechtsprinzipien 41

2. Kohärenzgebot 42

3. Prinzipien der Effektivität und Effizienz 44

4. Transparenzgrundsatz 46

5. Nachhaltigkeitsprinzip 47

6. Die Umsetzung des Leitbildes eines wohlgeordneten Rechts in der Gesetzgebungspraxis 50

V. Der Rechtsvergleich zwischen der EU und den USA 51

D. Gang der Untersuchung 53

Teil 2 - Das europäische und das deutsche Endenergieeffizienzrecht 54

A. Die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten 54

I. Die Kompetenz der EU zum Erlass energieeffizienzfördernder Regelungen 54

1. Die Energieeffizienzkompetenz der EU 55

2. Die Einschränkung der Unionskompetenz durch die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit 55

a) Grundsatz der Subsidiarität 55

b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 57

II. Die Kompetenzen des Bundesgesetzgebers zum Erlass energieeffizienzfördernder Regelungen 57

B. Die Vorgaben der EU im Bereich der Endenergieeffizienz 58

I. Der europarechtliche Begriff der Energieeffizienz 58

II. Energieeffizienzziele 60

1. Die Festlegung indikativer nationaler Energieeffizienzziele 61

2. Das Endenergieeffizienzziel nach Art. 7 EnEff-RL 62

3. Energieeinsparziel der Energiedienstleistungs-RL 63

4. Bewertung 63

III. Die Instrumente zur Endenergieeffizienzförderung 65

1. Die Energieeffizienzinstrumente im Produktsektor 65

a) Mindestenergieeffizienzstandards für energieverbrauchsrelevante Produkte 66

b) Informationen über den Energieverbrauch von Produkten 69

aa) Verpflichtende Energieverbrauchskennzeichnung 69

bb) Freiwillige Energieverbrauchskennzeichnung 71

c) Bewertung 72

2. Die Energieeffizienzinstrumente im Industriesektor 74

a) Energieeffizienz als Grundpflicht und beste verfügbare Technik 74

b) Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung 76

c) Emissionszertifikatehandel 77

aa) Der Grundmechanismus des Emissionszertifikatehandels 78

bb) Der Emissionshandel als Energieeffizienzinstrument 78

cc) Die Entwicklung des Rechtsrahmens 79
dd) Das Verhältnis des Emissionshandels zu ordnungsrechtlichen Vorgaben 82
d) Bewertung 83
3. Die Energieeffizienzinstrumente im Gebäudesektor 85
a) Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden 86
aa) Anforderungen an neue Gebäude 86
(1) Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz neuer Gebäude 86
(2) Neue Gebäude als Niedrigstenergiegebäude 88
bb) Anforderungen an bestehende Gebäude 88
b) Anforderungen an gebäudetechnische Systeme 89
c) Der Energieausweis 90
d) Inspektionen von Heizungs- und Klimaanlagen 91
e) Investitionsförderung 92
f) Sanierungspflicht für Gebäude öffentlicher Einrichtungen 94
aa) Umfang der Renovierungspflicht 94
bb) Anforderungen an die Renovierung 96
cc) Flexibilisierungsmöglichkeiten und alternative Maßnahmen 96
g) Bewertung 97
aa) Die geringe Regelungstiefe im Bereich der Mindestanforderungen 97
bb) Die Sanierungspflicht für Gebäude öffentlicher Einrichtungen 98
4. Sektorübergreifende Endenergieeffizienzinstrumente 101
a) Das Energieeffizienzverpflichtungssystem 102
aa) Das Einsparziel 103
(1) Anrechnung von vorfristigen Maßnahmen 104
(2) Grenzen der Anrechnungsmöglichkeit 106
bb) Verpflichtete Parteien 107
cc) Verpflichtung von Verteilernetzbetreibern vs. Verpflichtung von Energieeinzelhandelsunternehmen 108
(1) Vorteile einer Verpflichtung von Verteilernetzbetreibern 109
(a) Dauer der Kundenbeziehung 109

(b) Kundenspektrum 109
(c) Kostentransparenz 110
(d) Datenerhebung 110
(e) Neutralität 110
(2) Vorteile einer Verpflichtung von Energieeinzelhandelsunternehmen 111
(a) Systemwandel – vom Energielieferant zum Energiedienstleister 111
(b) Partnerschaft statt Konkurrenz 112
(c) Umweltrechtliches Verantwortungsprinzip 112
(d) Kundennähe 113
(3) Verpflichtung beider Akteure? 113
dd) Die von den verpflichteten Parteien durchzuführenden Energieeffizienzmaßnahmen 114
(1) Die Energiedienstleistung 115
(2) Sonstige Energieeffizienzmaßnahmen 116
ee) Die nähere Ausgestaltung des Systems 117
ff) Alternative Maßnahmen 118
(1) Der Begriff der „anderen strategischen Maßnahme“ 119
(2) Wesentlichkeitstest 120
(3) Zeitpunkt der Einführung der alternativen strategischen Maßnahmen 120
(4) Verbot der doppelten Anrechnung 123
gg) Bewertung 123
(1) Steuerungstheoretische Einordnung 123
(2) Vereinbarkeit mit den europarechtlichen Entflechtungsvorschriften 124
(a) Die Erbringung von Energiedienstleistungen durch die Verteilernetzbetreiber 125
(b) Die Durchführung von sonstigen Energieeffizienzmaßnahmen durch die Verteilernetzbetreiber 128
(c) Zwischenergebnis 129
(3) Vereinbarkeit mit Art. 16 GRC 129
(a) Die Verpflichtung von Energieeinzelhandelsunternehmen 129

(aa) Eingriff in den Schutzbereich 130
(bb) Rechtfertigung 131
(b) Die Verpflichtung von Energieverteilernetzbetreibern 136
(c) Zwischenergebnis 137
(4) Transparenz und Effektivität 137
b) Energieaudits und Energiemanagementsysteme 138
aa) Energieaudits 138
(1) Der Begriff der Unabhängigkeit in der EnEff-RL 140
(2) Verschiedene Endnutzergruppen als Adressaten eines Energieaudits 141
bb) Energiemanagementsysteme 142
cc) Bewertung 143
c) Verbesserung der Informationslage über den Energieverbrauch 144
aa) Verbrauchsfeedback durch individuelle Verbrauchszähler 145
bb) Verbrauchsfeedback durch intelligente Messsysteme 147
cc) Verbrauchsfeedback durch Abrechnungsinformationen 148
dd) Bewertung 150
d) Energieeffiziente Beschaffungspraxis 153
aa) Energieeffizienz als Kriterium bei der Vergabe öffentlicher Aufträge 154
bb) Die energieeffiziente Beschaffungspraxis als Energieeffizienzinstrument 155
cc) Bewertung 155
e) Informationen über Energieeffizienzmaßnahmen 156
f) Energiesteuern 157
g) Finanzielle Förderung 157
5. Bewertung der europarechtlichen Vorgaben zur Endenergieeffizienzförderung 158
a) Die EnEff-RL – Anspruch und Wirklichkeit 158
b) Abgestimmte Instrumentierung im Bereich der Endenergieeffizienz 160

c) Das europäische Endenergieeffizienzrecht als Beispiel einer modernen staatlichen Zukunftsvorsorge 161

C. Die Endenergieeffizienzförderung in Deutschland 162

I. Der Begriff der Energieeffizienz im deutschen Recht 163

II. Selbstgestecktes Einsparziel 164

III. Die Instrumente zur Endenergieeffizienzförderung 165

1. Energieeffizienzinstrumente im Produktsektor 165

a) Mindestenergieeffizienzstandards 165

b) Verbrauchskennzeichnung 166

aa) Kennzeichnungspflicht 166

bb) Freiwillige Energieverbrauchskennzeichnung 167

c) Beschaffung energieeffizienter Produkte durch die öffentliche Hand 168

d) Finanzielle Förderung 169

e) Bewertung 169

2. Energieeffizienzinstrumente im Industriesektor 170

a) Energieeffizienz als Grundpflicht für Anlagenbetreiber und beste verfügbare Technik 170

b) Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung 172

c) Emissionshandel 173

d) Finanzielle Anreize 174

e) Bewertung 175

3. Energieeffizienzinstrumente im Gebäudesektor 176

a) Mindestanforderungen an die Energieeffizienz von Gebäuden 176

aa) Neu zu errichtende Gebäude 176

(1) Mindestanforderungen an die Energieeffizienz neu zu errichtender Gebäude 176

(2) Neue Gebäude als Niedrigstenergieeffizienzgebäude 178

bb) Bestandsgebäude 178

b) Die Pflicht zur Ausstellung und Vorlage eines Energieausweises 179

c) Mindestanforderungen an die Anlagentechnik 180

d) Inspektionen von Klima- und Heizungsanlagen 181

e) Finanzielle Anreize und nationale Strategie zur Investitionsförderung 181
f) Beratungs- und Informationsangebote 182
g) Energetische Sanierung öffentlicher Gebäude 182
h) Bewertung 183
aa) Geringe Effektivität des Energieverbrauchsausweises 183
bb) Mangelndes Engagement des Bundes bei der energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude 185
cc) Unübersichtlichkeit der Regelungsstruktur 185
4. Sektorübergreifende Endenergieeffizienzinstrumente 187
a) Energieaudits und Energiemanagementsysteme 187
b) Energieverbrauchsinformationen 188
aa) Individuelle Verbrauchserfassung und intelligente Messsysteme 188
bb) Abrechnungsinformationen 189
c) Finanzielle Förderung 190
d) Strom- und Energiesteuern 191
e) Informationen 193
f) Bewertung 193
5. Bewertung des Endenergieeffizienzrechts in Deutschland 194
a) Die Umsetzung der EnEff-RL im deutschen Recht 195
b) Unambitionierte Endenergieeffizienzrechtsetzung 197
c) Das Effektivitäts-Transparenz-Dilemma 198

Teil 3 - Das amerikanische und das kalifornische Endenergieeffizienzrecht 200

A. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Einzelstaaten 200
I. Die Kompetenzen des Bundes zum Erlass energieeffizienzfördernder Regelungen 201
1. Die Interstate Commerce Clause 201
2. Die Abgaben- und Ausgabengewalt des Bundes 202
3. Die Preemption-Doktrin 203
4. Das Verbot mittelbarer Rechtsetzung als Kompetenzausübungsschranke 205
5. Handlungsmöglichkeiten des Bundes 207

II. Die Kompetenz der Einzelstaaten zum Erlass energieeffizienzfördernder Regelungen 208
1. Die Police Power 208
2. Die dormant Commerce Clause als Kompetenzausübungsschranke 208
III. Dualer und kooperativer Föderalismus in den USA 210

B. Das amerikanische Endenergieeffizienzrecht 211
I. Energieeffizienzziele 212
II. Der Begriff der Energieeffizienz im amerikanischen Recht 213
III. Instrumente zur Endenergieeffizienzförderung 214
1. Energieeffizienzinstrumente im Produktsektor 214
a) Mindestenergieeffizienzstandards 214
b) Produktkennzeichnung 216
c) Energieeffiziente Beschaffungspraxis 218
d) Finanzielle Unterstützung einzelstaatlicher Rabattprogramme 219
e) Aufklärung von Verbrauchern 219
f) Bewertung 219
aa) Zurückhaltung und Konzeptionslosigkeit des Bundesgesetzgebers 220
bb) Einheitlichkeit vs. Effektivität 220
2. Energieeffizienzinstrumente im Industriesektor 221
a) Energieeffizienz als Aspekt bei der Bestimmung der „best available control technology“ 221
b) Umweltaudits und -managementsysteme 223
c) Die Förderung industriespezifischer Energieaudits 224
d) Informationen und Weiterbildung 225
e) Energieeffizienzsteigerungen im Rahmen des Acid Rain Programs 226
f) Bewertung 228
3. Energieeffizienzinstrumente im Gebäudesektor 229
a) Mindestanforderungen 229
b) Energieeffizienzkennzeichnung für Gebäude 231
c) Steuerliche Anreize 233
d) Informationen 234
e) Energieeffiziente öffentliche Gebäude 234
aa) Mindestenergieeffizienzstandards für bundesstaatliche Gebäude 235

bb) Energieaudits in öffentlichen Gebäuden 236
f) Bewertung 238
4. Sektorübergreifende Endenergieeffizienzinstrumente 239
a) Verbrauchsfeedback durch eine moderne Messinfrastruktur 239
b) Informationen 240
c) Energieeffizienzförderung im ländlichen Raum 240
5. Bewertung der bundesstaatlichen Vorgaben zur Endenergieeffizienzförderung 241
a) Elemente kooperativen Föderalismus 241
b) Ineffektive Ausgestaltung der Endenergieeffizienzförderung 242

C. Die Endenergieeffizienzförderung in Kalifornien 243
I. Der Begriff der Energieeffizienz im kalifornischen Recht 243
II. Selbstgesteckte Einsparziele 244
III. Instrumente zur Endenergieeffizienzförderung 244
1. Energieeffizienzinstrumente im Produktsektor 244
a) Mindestenergieeffizienzstandards 245
b) Energieeffiziente Beschaffungspraxis 246
c) Bewertung 247
2. Das Treibhausgas-Emissionshandelssystem als Energieeffizienzinstrument im Industriesektor 248
3. Energieeffizienzinstrumente im Gebäudesektor 252
a) Mindestanforderungen 253
b) Energieaudit und Energieeffizienzzertifikat für Wohngebäude 255
c) Pflicht zur Offenlegung des Energieverbrauchs von Gewerbegebäuden 257
d) Finanzielle Unterstützung 258
e) Die Steigerung der Energieeffizienz im öffentlichen Gebäudebestand 259
f) Bewertung 260
4. Sektorübergreifende Endenergieeffizienzinstrumente 261
a) Energieeffizienzverpflichtungssystem 262
aa) Der Aufbau des kalifornischen Energiewirtschaftssystems 263
(1) Energieversorgungsunternehmen als „Public Utilities“ 263

(2) Die Energieerzeugung, -übertragung und -verteilung 265
(a) Erzeugungsebene 265
(b) Übertragungs- und Verteilungsebene 265
bb) Die Verpflichtung der kalifornischen Energieversorgungsunternehmen zur Endenergieeffizienzförderung 267
(1) Die „loading order“ als gesetzgeberisches Leitbild für die kalifornische Energieversorgung 267
(2) Verpflichtete Akteure 269
(3) Die Verpflichtung der IOUs zur Endenergieeffizienzförderung 269
(a) Die verbindliche Vorgabe quantitativer Einsparziele 269
(b) Von den IOUs durchzuführende Energieeffizienzmaßnahmen 270
(aa) Produktsektor 271
(bb) Industriesektor 271
(cc) Gebäudesektor 272
(c) Die Anreizmechanismen innerhalb der Strom- und Gaspreisregulierung 273
(aa) Die Korrektur negativer Anreizeffekte 273
(bb) Positiver Anreizmechanismus 274
(4) Die Verpflichtung der POUs zur Endenergieeffizienzförderung 276
cc) Bewertung 277
b) Energieverbrauchsinformationen 278
aa) Moderne Messinfrastruktur 278
bb) Ex post-Verbrauchsfeedback durch Strom- und Gasrechnung 280
c) Allgemeine Informationen und finanzielle Unterstützung von Haushalten und kleinen Unternehmen 281
5. Bewertung der kalifornischen Endenergieeffizienzinstrumente 281

Teil 4 - Rechtsvergleichung 283

A. Die Ausgestaltung der föderalen Mehrebenensysteme in Europa und den USA 283
I. Die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen 283
II. Kompetenzausübungsschranken für die oberen Ebenen 284
III. Handlungsmöglichkeiten der oberen Ebenen 287
IV. Handlungsmöglichkeiten der unteren Ebenen 288

B. Das einfache Endenergieeffizienzrecht in den föderalen Mehrebenensystemen 289
I. Die Handlungsformen im Bereich der Endenergieeffizienzförderung 289
II. Das Zusammenspiel der Ebenen bei Gesetzgebung und Vollzug 290
III. Impulsgeber für die Endenergieeffizienzförderung – Top-Down vs. Bottom-Up 296
IV. Energieeffizienz- oder Einsparziele 299
V. Der Einsatz eines Instrumentenmix zur Steigerung der Endenergieeffizienz 300
VI. Die Steuerungsinstrumente in den einzelnen Sektoren im Vergleich 303
1. Energieeffizienzinstrumente im Produktsektor 303
2. Energieeffizienzinstrumente im Industriesektor 304
3. Energieeffizienzinstrumente im Gebäudesektor 306
4. Sektorübergreifende Steuerungsinstrumente 308
VII. Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand 310

C. Bewertung der rechtlichen Lösungsmodelle anhand des Leitbildes des wohlgeordneten Rechts 314
I. Beachtung der Grundrechte sowie der primär- und verfassungsrechtlichen Werte und Ziele 314
II. Kohärenz 315
III. Effektivität und Effizienz 316
IV. Transparenz 318
1. Regelungsstrukturen 318
2. Akzeptanzförderung durch Nachvollziehbarkeit gesetzgeberischer Entscheidungen 320
V. Nachhaltigkeit 321

Teil 5 - Fazit 324

A. Ergebnis 324

B. Ausblick 327

Literaturverzeichnis 331

Verzeichnis sonstiger Dokumente und Internetquellen 343

Register 353

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ACEEE	American Council for an Energy-Efficient Economy
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BACT	Best Available Control Technology
BAnz	Bundesanzeiger
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.
Beschl.	Beschluss
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BR Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundesrats
BT Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestags
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CARB	California Air Resources Board
CCR	California Code of Regulations
CEC	California Energy Commission
CFR	Code of Federal Regulations
CPUC	California Public Utilities Commission
CuR	Contracting und Recht (Zeitschrift)
dena	Deutsche Energie-Agentur
DENEFF	Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V.
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EDL-G	Energiedienstleistungsgesetz
EDL-RL	Energiedienstleistungs-Richtlinie

EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EH-RL	Emissionshandelsrichtlinie
EL	Ergänzungslieferung
endg.	endgültig
EnEff-RL	Energieeffizienz-Richtlinie
EnEG	Energieeinsparungsgesetz
EnEV	Energieeinsparverordnung
EnVKG	Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
ER	EnergieRecht (Zeitschrift für die gesamte Energierechtspraxis)
ErwGr.	Erwägungsgrund
et al.	und andere
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Zeitschrift Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVK-RL	Energieverbrauchskennzeichnungs-RL
EVKV	Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung
EVPG	Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz
FHFA	Federal Housing Finance Agency
FR	Federal Register
GG	Grundgesetz
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWh	Gigawattstunde
HERS	California Home Energy Rating System Program
Hrsg.	Herausgeber
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
ICJ Rep.	International Court of Justice Reports
IE-RL	Industrieemissionsrichtlinie
IGH	Internationaler Gerichtshof
IOU	Investor Owned Utility
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IR	InfrastrukturRecht (Zeitschrift)
ISO	Independent System Operator
ISO	International Organization for Standardization
JZ	JuristenZeitung

KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Kommissionsdokumente
KWK	Kraft-Wärme-Koppelung
lit.	littera (Buchstabe)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Md. L. Rev.	Maryland Law Review
Mich. L. Rev.	Michigan Law Review
MWh	Megawattstunde
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PACE	Property Assessed Clean Energy
PG&E	Pacific Gas & Electric
POU	Publicly Owned Utility
Pub. L.	Public Law
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
S.	Seite oder Satz
SCE	Southern California Edison
SDG&E	San Diego Gas & Electric
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt
Stat.	Statutes (Gesetzessammlungen in den USA)
StromNEV	Stromnetzentgeltverordnung
StromNZV	Stromnetzzugangsverordnung
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
thm	Therm
u.a.	unter anderem
U.S.	United States
U.S.C.	United States Code
UA	Unterabsatz
UNTS	United Nations Treaty Series
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
US	United States (of America)
v.	versus
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e.V.
VO	Verordnung

WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Teil 1 - Einführung

A. Sachproblematik

Der anthropogene Klimawandel stellt eine zentrale Herausforderung der Gegenwart dar.[1] Für eine wirksame Begrenzung der globalen Erwärmung bedarf es einer Klima- und Energiewende, die ohne eine Steigerung der Energieeffizienz nicht gelingen kann.[2] Energieeffizienz ist die sauberste, sicherste und günstigste „Energieressource".[3] Durch eine Verbesserung der Energieeffizienz und die dadurch erzielten Energieeinsparungen sinkt nicht nur der Bedarf an Erzeugungs-, Netz- und Speicherkapazitäten,[4] sondern werden auch Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und Privathaushalte bei den Energiekosten entlastet.[5]

---

1 *Härtel,* in: Härtel (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung, S. 13 (26); *Rodi,* Grundstrukturen des Energieumweltrechts, EurUP 2005, 165 (165 f.). Zum Klimawandel als „epochale Herausforderung" siehe *Ekardt,* in: Härtel/Pielow (Hrsg.), Effektiv zu mehr Energieeffizienz?, S. 73 (75). Zu den voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels siehe *IPCC,* Climate Change 2014, Synthesis Report, S. 8 ff.

2 Siehe nur Mitteilung der Kommission vom 22.01.2014, Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030, COM(2014) 15 final, S. 9; *Sachverständigenrat für Umweltfragen,* Umweltgutachten 2008 - Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, 18.06.2008, S. 99; *Härtel,* in: Hendler/Hecker/Proeßl u. a. (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, S. 27 (30); *Müller,* in: Gesellschaft für Umweltrecht e.V. (Hrsg.), Dokumentation zur 31. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., S. 191 (208).

3 Vgl. Mitteilung der Kommission vom 13.11.2008, Energieeffizienz: Erreichung des 20%-Ziels, KOM(2008) 772 endg., S. 3; *Härtel,* Energieeffizienzrecht – ein neues Rechtsgebiet?, NuR 2011, 825 (833); *Schomerus,* Rechtliche Instrumente zur Verbesserung der Energienutzung, NVwZ 2009, 418 (418); *Dernbach/Tyrrell,* in: Gerrard (Hrsg.), The Law of Clean Energy, S. 25 (25).

4 Vgl. *Gawel/Lehmann/Korte u. a.,* Die Zukunft der Energiewende in Deutschland, ZUR 2014, 219 (223). Dies gilt gerade auch für die Erneuerbaren Energien, für deren Verhältnis zur Energieeffizienz *Hennicke/Thomas* das Bild siamesischer Zwillinge verwenden, deren Trennung ihre Lebenskraft und Entwicklung gefährdet, siehe *Hennicke/Thomas,* in: Gesellschaft für Umweltrecht/Umweltbundesamt (Hrsg.), Umweltschutz im Energierecht, S. 123 (124).

5 Siehe Mitteilung der Kommission vom 13.11.2008, Energieeffizienz: Erreichung des 20%-Ziels, KOM(2008) 772 endg.

In der EU und den USA, den beiden Hauptverursachern des Klimawandels,[6] hat sich die Energieeffizienzförderung inzwischen zu einer eigenständigen Säule der Energie- und Klimapolitik entwickelt.[7] Der über Jahrzehnte gewachsene energieeffizienzrechtliche Normbestand mit seinen sektorspezifischen und -übergreifenden Regelungen wurde dabei wesentlich von der föderalen Mehrebenenstruktur der beiden Rechtsordnungen geprägt.

Die gesetzgeberischen Aktivitäten konnten das enorme Energieeinspar- und Klimaschutzpotential bislang jedoch bei weitem nicht ausschöpfen.[8] Die EU und die USA stehen damit vor der vergleichbaren Herausforderung, durch die Schaffung wohlgeordneten Energieeffizienzrechts eine Energieeffizienzwende herbeizuführen. Dabei gilt es, die Kompetenzabschichtung und -wahrnehmung in den föderalen Mehrebenensystemen so auszugestalten, dass einerseits im gesamten Rechtsraum ein möglichst hohes Energieeffizienzniveau sichergestellt wird, andererseits den Mitglied- bzw. Einzelstaaten genug Spielraum verbleibt, die eingesetzten Steuerungsinstrumente den jeweiligen klimatischen und rechtlichen Gegebenheiten anzupassen und durch eigeninitiative Maßnahmen als „regulatorische Laboratorien" zu wirken.[9]

---

6 Vergleicht man die kumulierten energiebedingten CO_2-Emissionen seit 1990, haben die EU und die USA den größten Anteil an der Klimaveränderung, vgl. *Arens,* Ein Problem, viele Verursacher, 15.04.2013, abrufbar unter www.bpb.de/gesellschaft/umwelt/klimawandel/38474/industrie-und-entwicklungslaender (09.09.2016).

7 Für die EU siehe nur Mitteilung der Kommission vom 10.01.2007, Eine Energiepolitik für Europa, KOM(2007) 1 endg., S. 12 f.; *Eusterfeldhaus,* Gebäude- und produktbezogenes Energieeffizienzrecht, S. 1. Für die USA siehe etwa *Dixon/McGowan/Onysko u. a.,* US energy conservation and efficiency policies: Challenges and opportunities, 38, Energy Policy (2010), 6398 (6406). Das Energieeffizienzrecht entwickelt sich dadurch zu einem eigenständigen Rechtsgebiet, siehe dazu *Britz/Eifert/Reimer,* in: Britz/Eifert/Reimer (Hrsg.), Energieeffizienzrecht, S. 63 (65); *Härtel,* Energieeffizienzrecht – ein neues Rechtsgebiet?, NuR 2011, 825 (831); kritisch *Ludwigs,* in: Brinktrine/Ludwigs/Seidel (Hrsg.), Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende, S. 175 (201).

8 Vgl. etwa *Rufo/Coito,* California's Secret Energy Surplus: The Potential for Energy Efficiency, Final Report 2002, S. 3; *Löschel/Erdmann/Staiß u. a.,* Stellungnahme zum ersten Fortschrittsbericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2013, Z-12.

9 Siehe zu den Vor- und Nachteilen der Aufgabenzuweisung an die obere oder untere Ebene für das Umweltrecht im Einzelnen *Renner,* Föderalismus im Umweltrecht der Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft, S. 45 ff; *Lee,* Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, S. 17 ff.

Diese Arbeit befasst sich mit dem Klimaschutz in föderalen Mehrebenensystemen durch nachfrageorientierte Energieeffizienzförderung. Dabei wird im Rahmen eines Rechtsvergleichs des europäischen und amerikanischen Endenergieeffizienzrechts der Frage nachgegangen, wie die Regelungen zur Endenergieeffizienzförderung in föderalen Mehrebenensystemen zu einem wohlgeordneten Recht entwickelt werden können.

B. Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung

Das Energieeffizienzrecht gewinnt in zunehmendem Maße als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung an Bedeutung. Während sich die ersten Forschungsarbeiten im Wesentlichen auf die Darstellung und Bewertung der unionalen und nationalen Vorgaben im Bereich der Energieeffizienz konzentrierten,[10] hat sich das Energieeffizienzrecht inzwischen als hervorragendes Referenzgebiet[11] erwiesen, anhand dessen verschiedene allgemeine Rechtsprobleme aufgearbeitet werden konnten: *Jesse* und *Lee* beschäftigen sich in ihren Arbeiten mit dem Rechtsproblem des Instrumentenmix und den damit einhergehenden kumulativen Grundrechtseinwirkungen am Beispiel des Energieeffizienzrechts[12] bzw. Energieumweltrechts.[13] *Diehl* dienen die Technikstandards des Energieeffizienzrechts als Referenzgebiet für ein dynamisches und innovationsförderndes Recht,[14] *Ludwigs* greift u.a. auf das Energieeffizienzrecht als Referenzgebiet zurück, um Unternehmenseffizienz als neue Rechtskategorie zu entwi-

---

10 Dies sind *Keyhanian,* Rechtliche Instrumente zur Energieeinsparung; *Wüstemann,* Die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich der Energieeffizienz; *Schomerus/Sanden,* Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung. Eine Ausnahme bildet der Sammelband *Britz/Eifert/Reimer,* in: Britz/Eifert/Reimer (Hrsg.), Energieeffizienzrecht, S. 63, der sich mit ausgewählten Rechtsproblemen des Energieeffizienzrechts beschäftigt.

11 Siehe allgemein zum Referenzgebiet als „Speicher gefundener Lösungen und […] Spiegel bestehender Regelungsbedürfnisse“ *Schmidt-Assmann,* Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 8; *Schmidt-Assmann,* Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 8 ff.

12 *Jesse,* Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung.

13 *Lee,* Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen.

14 *Diehl,* Innovationsfördernde dynamische Regulierung.

ckeln.[15] Die mit diesen Arbeiten einhergehende tiefere dogmatische Durchdringung des Energieeffizienzrechts selbst wird ergänzt durch vier Monographien, die sich mit der Darstellung und rechtlichen Bewertung ausgewählter Bereiche des Energieeffizienzrechts befassen. *Möhle* untersucht die Pflicht zur sparsamen und effizienten Energieverwendung gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BImSchG,[16] *Moser* analysiert die Energieeinsparverordnung[17], *Eusterfeldhaus* befasst sich mit den europarechtlichen Vorgaben zur Energieeffizienzförderung im Gebäude- und Produktsektor und deren Umsetzung im deutschen Recht,[18] *von Bredow* behandelt vertieft das Verhältnis von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien.[19]

C. Untersuchungsgegenstand und -ziel

In der rechtswissenschaftlichen Forschung zum Energieeffizienzrecht fehlt es bislang an einer tiefergehenden Analyse der föderalen Mehrebenenstruktur dieses Rechtsbereichs. Diese Forschungslücke soll mit der vorliegenden Arbeit geschlossen werden. In ihr wird untersucht, wie die Regelungen zur nachfrageorientierten Energieeffizienzförderung in föderalen Mehrebenensystemen zu einem wohlgeordneten Recht entwickelt werden können. Diese Frage soll durch einen Vergleich des europäischen und deutschen Endenergieeffizienzrechts mit dem amerikanischen und kalifornischen Endenergieeffizienzrecht beantwortet werden, der das Recht der Endenergieeffizienzförderung in den beiden föderalen Mehrebenensystemen ordnend nebeneinanderstellt und die jeweiligen Lösungsmodelle auf ihre Vor- und Nachteile im Hinblick auf die Herausbildung eines wohlgeordneten Rechts untersucht.[20] Damit weitet die Arbeit den Blick

---

15 *Ludwigs,* Unternehmensbezogene Effizienzanforderungen im Öffentlichen Recht.

16 *Möhle,* Die Pflicht zur sparsamen und effizienten Energieverwendung gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BImSchG.

17 *Moser,* Klimaschutz durch die Energieeinsparverordnung.

18 *Eusterfeldhaus,* Gebäude- und produktbezogenes Energieeffizienzrecht.

19 *Bredow,* Energieeffizienz als Rechts- und Steuerungsproblem.

20 Dabei soll das Ziel verfolgt werden, das Endenergieeffizienzrecht „nach übergreifenden und einheitsstiftenden Zusammenhängen und normativen Steuerungsmechanismen zu strukturieren [und] zu systematisieren“, wozu es auch gehört, das Endenergieeffizienzrecht „nach Akteuren, Handlungsfeldern und rechtlichen Instrumenten zu ordnen und die rechtlichen Hindernisse und Hemmnisse für eine stärkere Entfaltung des Energieeffizienzrechts zu identifizieren“, so *Nebel,* in:

über den Tellerrand des europäischen und deutschen Energieeffizienzrechts hinaus und bietet – soweit ersichtlich – erstmals eine umfassende Darstellung und Bewertung des amerikanischen und kalifornischen Endenergieeffizienzrechts.

Im Folgenden wird der Untersuchungsgegenstand näher konkretisiert und das Leitbild des wohlgeordneten Rechts vorgestellt, das als Maßstab für die rechtsvergleichende Analyse der nachfrageorientierten Energieeffizienzförderung in Europa und den USA dient.

I. Der Begriff der Endenergieeffizienz

Energieeffizienz bedeutet das Verhältnis von Aufwand zu Ertrag bei der Energieverwendung.[21] Allgemein unterscheidet man zwischen der angebotsseitigen und der nachfrageseitigen Energieeffizienz. Auf der Angebotsseite beschreibt Energieeffizienz das bei der Energieerzeugung[22] pro eingesetzter Einheit an Primärenergieträgern erzielte Maß an Endenergie. Als besonders energieeffizient stellt sich dabei der Einsatz von Kraft-Wärme-Koppelungs-Anlagen dar, die neben der Erzeugung von Strom zusätzlich Wärme produzieren.[23] Zur Angebotsseite zählt zudem die Reduktion von Energieverlusten beim Energietransport.[24] Auf der Nachfrageseite bedeutet Energieeffizienz das Verhältnis von eingesetzter Einheit an Endenergie zu dem Ertrag, der in der Befriedigung energierelevanter Bedürfnisse (Nutzenergie) wie z.B. der Kühlung von Speisen oder einem ange-

---

Brinktrine/Ludwigs/Seidel (Hrsg.), Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende, S. 145 (172).

21 *Pehnt,* in: Pehnt (Hrsg.), Energieeffizienz, S. 1 (2); *Ludwigs,* in: Brinktrine/Ludwigs/Seidel (Hrsg.), Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende, S. 175 (193); *Wüstemann,* Die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich der Energieeffizienz, S. 25; ausführlich zum Begriff der Energieeffizienz und der Abgrenzung zu anderen Effizienz-Begriffen siehe *Bredow,* Energieeffizienz als Rechts- und Steuerungsproblem, S. 37 ff.

22 Physikalisch betrachtet handelt es sich entsprechend dem Energieerhaltungssatz um die Umwandlung einer Energieform in eine andere. Umgangssprachlich haben sich allerdings die Begriffe „Energieerzeugung“ und „Energieverbrauch“ eingebürgert. Sie werden daher auch in der weiteren Darstellung verwendet.

23 Man spricht dann von der Erhöhung des „Wirkungsgrades“, *Pehnt,* in: Pehnt (Hrsg.), Energieeffizienz, S. 1 (25).

24 *Britz,* in: Britz/Eifert/Reimer (Hrsg.), Energieeffizienzrecht, S. 163 (170).