



---

## Sachstand

---

**Zur Frage der Zustimmungsbefähigung des Kabinettsentwurfs einer  
Novelle des Gebäudeenergiegesetzes**

**Zur Frage der Zustimmungsbedürftigkeit des Kabinettsentwurfs einer Novelle des Gebäudeenergiegesetzes**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 062/23  
Abschluss der Arbeit: 30.05.2023  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Überblick</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Gesetzgebungskompetenzen</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Verwaltungskompetenzen</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Finanzverfassung</b>	<b>6</b>

## 1. Überblick

Das Grundgesetz (GG)<sup>1</sup> zählt die Fälle, in denen ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf, abschließend auf (Enumerationsprinzip).<sup>2</sup> Bereits eine einzige zustimmungsbedürftige Regelung macht ein Gesetz insgesamt zustimmungsbedürftig.<sup>3</sup> Daher bedarf die Novelle des Gebäudeenergiegesetzes in der Fassung des Kabinettsentwurfs vom 19. April 2023<sup>4</sup> der Zustimmung des Bundesrates, falls mindestens eine darin enthaltene Vorschrift eine zustimmungsbedürftige Regelungsmaterie betrifft.

Das lässt sich, wie im Folgenden näher dargelegt wird, nicht feststellen. Weder sind die in den Vorschriften über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen enthaltenen Zustimmungstatbestände vorliegend einschlägig (2.), noch die in denen über die Verteilung der Verwaltungskompetenzen (3.) oder das Finanzwesen (4.).

## 2. Gesetzgebungskompetenzen

Zustimmungsbedürftige Regelungsmaterien finden sich vereinzelt in den Vorschriften über die **Gesetzgebungskompetenzen des Bundes** in Art. 70 ff. GG.

So sieht Art. 73 Abs. 2 GG vor, dass Gesetze nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG (Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt in den dort näher bezeichneten Fällen) der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Gemäß Art. 74 Abs. 2 GG bedürfen ferner Gesetze nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 (Staatshaftung) und Nr. 27 GG (Statusrechte von Beamten und Richtern) der Zustimmung durch den Bundesrat.

**Keine dieser Regelungsmaterien ist vorliegend einschlägig.**

Vielmehr wird der hier gegenständliche Entwurf zutreffend auf die (als solche nicht zustimmungsbedürftigen) Bundeskompetenzen aus Art. 72 Abs. 2, Art. 74 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) sowie Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) gestützt.<sup>5</sup> Das **Recht der Wirtschaft** umfasst ausdrücklich auch die **Energiewirtschaft**, mithin die Gewinnung und Verteilung aller Energien und Energieträger, wozu neben Aspekten wie Energiepreisen und -leitungen auch die Sicherung der Energieversorgung und die Energieeinsparung gehören.<sup>6</sup> Zweck des Gesetzes ist laut Entwurfsbegrün-

---

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz - GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

2 Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 77 Rn. 95 (März 2022).

3 Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 77 Rn. 100 (März 2022).

4 [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-geg.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-geg.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

5 [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-geg.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-geg.pdf?__blob=publicationFile&v=4), S. 51 f.

6 Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 74 Rn. 25.

dung, durch eine zunehmende Nutzung erneuerbarer Energien zur Erzeugung von Wärme im Interesse des Klimaschutzes fossile Ressourcen zu substituieren, die Abhängigkeit von Energieimporten zu mindern und so einen Beitrag zur Versorgungssicherheit zu leisten.<sup>7</sup> Ferner erfüllt die geplante Änderung auch die **Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG**. Danach steht dem Bund das Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nur dann zu, wenn eine **bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich** ist. Diese Voraussetzung liegt vor, wenn der Bundesgesetzgeber ohne die Regelung nicht unerheblich problematische Entwicklungen in Bezug auf die Rechts- und Wirtschaftseinheit erwarten darf.<sup>8</sup> Eine Zersplitterung der gesetzlichen Vorgaben für den Einbau neuer Heizungsanlagen würde mit erheblichen Nachteilen und Planungsunsicherheiten für Gebäudeeigentümer, Unternehmen der Anlagentechnik, Bauwirtschaft und Immobilienwirtschaft einhergehen und die Effizienz der Entwicklung bundesweit vertriebener Anlagen zur Wärmeerzeugung beeinträchtigen. Demgegenüber schaffen bundesweit einheitliche Vorgaben für den Einbau neuer Heizungen berechenbare und verlässliche technische und rechtliche Rahmenbedingungen für Produktentwicklung, Produktion und Verwendung solcher Anlagen. Eine bundeseinheitliche Regelung ist daher zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

Der Begriff der **Luftreinhaltung** im Sinne des **Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG** schließt den Schutz vor und die Beseitigung von Verunreinigungen der Luft, d.h. Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft, ein.<sup>9</sup> Mithin umfasst er auch Regelungen zum Klimaschutz.<sup>10</sup> Die geplante Änderung des GEG soll im Wege der Einsparung fossiler Energie (vor allem Erdgas und Öl) zum Klimaschutz beitragen.<sup>11</sup>

### 3. Verwaltungskompetenzen

Eine **Zustimmungsbedürftigkeit** ergibt sich auch **nicht aus** den grundgesetzlichen Vorschriften über die **Verwaltungskompetenzen** (Art. 83 ff. GG).

Die Länder würden das geplante Gebäudeenergiegesetz – wie grundsätzlich alle Bundesgesetze – **als eigene Angelegenheit** ausführen (vgl. Art. 83 GG). Bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit sieht Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG vor, dass die Länder die Einrichtung der Behörden sowie das Verwaltungsverfahren selbst regeln. Der Bund darf aber abweichend von diesem Grundsatz gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG „etwas anderes“ bestimmen, also selbst gesetzliche Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren treffen. Für derartige Regelungen benötigt er – anders als noch bis zum Jahre 2006 – auch nicht die Zustimmung des Bundesrates. Als Ersatz für die damals im Zuge der ersten Föderalismusreform abgeschaffte Zustimmungspflicht können die Länder allerdings von den durch den Bund erlassenen Regelungen abweichen – und in der Folge davon wieder der Bund usw. Eine Möglichkeit, solch ein „Regelungs-Ping-Pong“ zu vermeiden oder zu beenden, stellt Art. 84 Abs. 1 Satz 5

---

7 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-geg.pdf?blob=publicationFile&v=4>, S. 52.

8 BVerfGE 138, 136 (177, Rn. 110).

9 Kment, in: Jarass/Piero, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 74 Rn. 69.

10 Kment, in: Jarass/Piero, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 74 Rn. 69.

11 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-geg.pdf?blob=publicationFile&v=4>, S. 51.

GG zur Verfügung. Nach dieser Vorschrift kann der Bund „[i]n Ausnahmefällen [...] wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln.“ Die Abweichungsmöglichkeit der Länder kann also nicht für die Einrichtung der Behörden ausgeschlossen werden, sondern nur für das Verwaltungsverfahren – und auch das nur in Ausnahmefällen. Für solche **Ausnahmeregelungen über das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder** ist, wie sich aus Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG ergibt, die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des GEG enthält **keinen solchen Ausschluss einer Abweichungsbefugnis der Länder** im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG.

#### 4. Finanzverfassung

Eine **Zustimmungsbedürftigkeit** lässt sich ferner auch **nicht** aus den Bestimmungen des Grundgesetzes über das **Finanzwesen** (Art. 104a ff. GG) herleiten.

So ergibt sich die Zustimmungsbedürftigkeit nicht aus **Art. 104a Abs. 4 GG**. Danach bedürfen „Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach [Art. 104] Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden“, der Zustimmung des Bundesrates, „wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.“ In der Begründung des vorliegenden Entwurfs heißt es zu den „Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand“ zunächst:

Bund, Ländern und Kommunen entstehen Investitionskosten, um die Vorgabe des Anteils von 65 Prozent erneuerbaren Energien bei Heizungsanlagen in öffentlichen Gebäuden zu erfüllen.

Ein finanzieller und (plan-)stellenmäßiger Mehrbedarf im Bereich des Bundes ist unabhängig davon, ob er durch die geplanten Maßnahmen selbst oder durch den die Maßnahmen begleitenden Verwaltungsaufwand hervorgerufen wird, im jeweils betroffenen Einzelplan gegenzufinanzieren.

Daneben führt der Vollzug des Gesetzes durch die Länder zu Verfahrenskosten.<sup>12</sup>

Eine weitgehend wortgleiche Passage findet sich im Abschnitt zu den Gesetzesfolgen:

Bund, Ländern und Kommunen entstehen Investitionskosten, um die Vorgabe des Anteils von 65 Prozent erneuerbaren Energien bei Heizungsanlagen in öffentlichen Gebäuden zu erfüllen.

Nach Maßgabe des Bundeshaushaltes können durch die finanzielle Förderung von Heizungsanlagen und Anschlüssen an ein Wärmenetz Haushaltsausgaben entstehen. Dies hängt jedoch maßgeblich davon ab, wie das Förderregime künftig ausgestaltet wird. Ein Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln ist nicht zwingend.

---

12 [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-geg.pdf? blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-geg.pdf?blob=publicationFile&v=4), S. 3.

Ein finanzieller und (plan-)stellenmäßiger Mehrbedarf im Bereich des Bundes ist unabhängig davon, ob er durch die geplanten Maßnahmen selbst oder durch den die Maßnahmen begleitenden Verwaltungsaufwand hervorgerufen wird, im jeweils betroffenen Einzelplan gegenzufinanzieren.

Daneben führt der Vollzug des Gesetzes durch die Länder zu Verfahrenskosten.<sup>13</sup>

Danach entstehen den Ländern laut Entwurfsbegründung durch die geplante Änderung des GEG zwar **Investitions- und Verfahrenskosten**, jedoch werden diese – anders als von Art. 104a Abs. 4 GG vorausgesetzt – **nicht** durch die **Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten** begründet. Zwar sollen an Bürgerinnen und Bürger im Zuge der Umrüstung ihrer Heizungsanlagen staatliche Fördermittel vergeben werden, jedoch enthält der vorliegende Entwurf selbst dazu keinerlei Regelungen oder Ausführungen. Insbesondere enthält er keine Regelungen, welche die Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten verpflichten würden. Fördermittel sollen einer Pressemitteilung der Bundesregierung zufolge vielmehr ausschließlich aus Haushaltsmitteln des Bundes, namentlich der „Bundesförderung für effiziente Gebäude“ (BEG) und dem Klima- und Transformationsfond, sowie im Wege von Förderkrediten der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der bereits bestehenden steuerlichen Förderung in § 35c Einkommensteuergesetz (EStG)<sup>14</sup> aufgebracht werden.<sup>15</sup>

Zum Erfüllungsaufwand für die Verwaltung wird in der Entwurfsbegründung des Weiteren Folgendes ausgeführt:

Durch das Gesetz entsteht für die Verwaltung ein jährlicher Erfüllungsaufwand von insgesamt 112 Millionen Euro. Summiert über die jeweilige Lebensdauer der betroffenen Anlagen (fünf bis 20 Jahre) stehen dem jeweils Einsparungen bei den Betriebskosten in Höhe von rund 158 Millionen Euro gegenüber.

Zusätzlich entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand von ca. 1,243 Milliarden Euro. Dem stehen über die jeweilige Lebensdauer der betroffenen Anlagen (fünf bis 20 Jahre) insgesamt 3,586 Milliarden Euro gegenüber.

Hiervon sind 1 Prozent der Kosten dem Bund und 99 Prozent den Ländern und Kommunen zuzurechnen, wenn man darauf abstellt, wie viele Gebäude sich schätzungsweise im Eigentum des Bundes und der Länder befinden. Es existieren keine Daten zu der genauen Aufteilung von Nichtwohngebäuden und Wohngebäuden auf Bund, Länder und Kommunen, weshalb diese Aufteilung auf einer auf Annahmen basierenden Schätzung des Statistischen Bundesamtes beruht.<sup>16</sup>

---

13 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-geg.pdf?blob=publicationFile&v=4>, S. 53.

14 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Artikel 8 Absatz 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2730).

15 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/04/20230419-bundesregierung-einigt-sich-auf-neues-foerderkonzept-fuer-erneuerbares-heizen.html>.

16 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-geg.pdf?blob=publicationFile&v=4>, S. 7.

---

Auch die an dieser Stelle genannten Kosten der Länder werden aus den soeben skizzierten Gründen **nicht** durch die **Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten** begründet.

Die **Zustimmungsbedürftigkeit** lässt sich schließlich auch **nicht** aus **Art. 105 Abs. 3 GG** ableiten. Danach bedürfen Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, der Zustimmung des Bundesrates. Zwar steht das Aufkommen der Einkommensteuer gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG Bund und Ländern gemeinsam zu, jedoch enthält der vorliegende Gesetzentwurf keine Regelung über die Einkommensteuer. Vielmehr soll die geplante Förderung (unter anderem) im Wege der bereits bestehenden steuerlichen Entlastungsmöglichkeit gemäß § 35c EStG erfolgen.<sup>17</sup>

\* \* \*

---

17 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/04/20230419-bundesregierung-einigt-sich-auf-neues-foerderkonzept-fuer-erneuerbares-heizen.html>.