

2026-04-17

Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie

Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo) ist der Spitzenverband der deutschen Busbranche und vertritt die Interessen der privaten und mittelständischen Unternehmen aus dem Bereich Personennahverkehr, Bustouristik und Fernlinienverkehr gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Für diese Unternehmen ist Energieeffizienz kein nachträglich auferlegtes Steuerungsziel, sondern seit jeher betriebliche Notwendigkeit. Energie ist ein zentraler Kostenfaktor des Busbetriebs; jede eingesparte Kilowattstunde, jeder nicht verbrauchte Liter Diesel wirkt sich unmittelbar auf Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit aus. Die Branche steht zugleich unter hohem Investitionsdruck durch Flottenmodernisierung, alternative Antriebe, Betriebshofinfrastruktur und Digitalisierung. Zusätzliche Dokumentations-, Audit- und Veröffentlichungspflichten binden deshalb gerade in der Transformationsphase finanzielle und personelle Ressourcen, die an anderer Stelle dringender benötigt werden, um wirklichen Klimaschutz durch mehr und bessere öffentliche Mobilität voranzubringen.

Der Referentenentwurf verfolgt nach seiner Begründung ausdrücklich das Ziel, überbordende nationale Regelungen auf das unionsrechtlich erforderliche Mindestmaß zurückzuführen und zugleich noch ausstehende Vorgaben der Richtlinie (EU) 2023/1791 zur Energieeffizienz (EED) umzusetzen. Dieser Ansatz ist im Grundsatz richtig. Aus Sicht des bdo ist jedoch entscheidend, dass die Rückführung auf das unionsrechtliche Mindestmaß konsequent und widerspruchsfrei erfolgt. Wo der Gesetzgeber entlastet, ist dies zu begrüßen. Wo er neue Belastungen gerade für kleine und mittlere Unternehmen der Busbranche schafft oder beibehält, bleibt der Entwurf erklärungsbedürftig.

bdo Position auf einen Blick

- Die Ausnahme des öffentlichen Verkehrs in § 6 Abs. 9 EnEfG-E ist zu begrüßen.
- Die Rückführung des Schwellenwerts für Energie- oder Umweltmanagementsysteme auf 23,6 GWh ist sachgerecht und beendet einen deutschen Sonderweg.
- KMU-Belastung in der Bustouristik: Die Ausweitung der Energieauditpflicht auf Unternehmen ab 2,77 GWh trifft viele mittelständische Busreiseunternehmen hart und ist für die Branche nicht nachvollziehbar.
- Unterstützung für KMU fehlt: Wenn der Gesetzgeber die neuen Pflichten aus der EED übernimmt, muss er auch die dort vorgesehenen Förder-, Beratungs- und Unterstützungsinstrumente für KMU umsetzen.
- Klärung im Verfahren nötig: Für den bdo ist es nicht nachzuvollziehen, warum die bisherige KMU-Ausnahme entfällt und wie die besonderen Belastungen der Bustouristik abgedeckt werden sollen.

Ausnahme des öffentlichen Verkehrs: richtig

Die in § 6 Abs. 9 EnEFG-E vorgesehene Ausnahme des öffentlichen Verkehrs ist zu begrüßen. Der Entwurf bestimmt ausdrücklich, dass von den Verpflichtungen nach § 6 EnEFG-E „der öffentliche Verkehr sowie Kommunen“ ausgenommen sind. Diese Regelung entspricht der Öffnungsklausel des Art. 5 Abs. 1 Unterabs. 2 EED, wonach die Mitgliedstaaten beschließen können, den öffentlichen Verkehr von der Verpflichtung zur Senkung des Endenergieverbrauchs auszunehmen.

Die Neuregelung der Energieauditpflicht benachteiligt die mittelständische Bustouristik und damit die KMU ohne Rechtsgrund.

So richtig die Ausnahme des öffentlichen Verkehrs ist, so problematisch ist der Entwurf für den übrigen Teil der Bus-Branche. Mit der Änderung des § 1 Nr. 4 EDL-G in Art. 2 Nr. 1 Buchst. b und der Neufassung des § 8 EDL-G-E wird der Adressatenkreis der Energieauditpflicht auf Unternehmen mit einem durchschnittlichen jährlichen Gesamtendenergieverbrauch von mehr als 2,77 GWh ausgeweitet. Die bisher gültige Ausnahmeregel für KMU entfällt. Nach § 8 Abs. 2 EDL-G-E müssen diese Unternehmen das erste Energieaudit bis zum 11. Oktober 2026 durchgeführt haben.

Gerade für die Bustouristik ist dies ein erheblicher Einschnitt. Die deutsche Bustouristik ist in ihrer Struktur weit überwiegend mittelständisch geprägt. Die Unternehmen verfügen weder über eigene Rechts- oder Nachhaltigkeitsabteilungen noch über die personellen Reserven, um zusätzliche Audit-, Dokumentations- und Nachweispflichten ohne spürbare operative Belastung zu bewältigen. Hinzu kommt, dass die Branche bereits aus eigenem wirtschaftlichen Antrieb energieeffizient wirtschaftet. bdo hat wiederholt hervorgehoben, dass Energie im Busbetrieb ein zentraler Kostenfaktor und Energieeinsparung daher eine betriebliche Überlebensstrategie ist; zusätzliche Bürokratie erzeugt in dieser Konstellation regelmäßig keinen zusätzlichen Effizienzgewinn, sondern vor allem administrativen Aufwand.

Der Referentenentwurf liefert hierfür keine überzeugende Begründung. Die amtliche Begründung zu Art. 2 Nr. 1 Buchst. b EDL-G-E beschränkt sich im Kern auf den Hinweis, dass Art. 11 Abs. 2 EED Unternehmen mit einem jährlichen Durchschnittsverbrauch von mehr als 10 TJ einem Energieaudit unterwerfe und der nationale Schwellenwert deshalb auf 2,77 GWh geändert werde. Eine eigenständige Auseinandersetzung damit, weshalb der Gesetzgeber hier eine Kehrtwendung macht, fehlt. Ebenso fehlt eine Begründung dafür, weshalb der Gesetzgeber zwar die Belastungsseite aus der Richtlinie übernimmt, nicht aber die in derselben Richtlinie angelegten Unterstützungsinstrumente für KMU konsequent mitdenkt.

Die Busbranche kritisiert nicht den Vollzug unionsrechtlicher Mindestvorgaben als solchen. Kritisch ist vielmehr, dass die EED sich im Bereich der Unternehmenspflichten gerade nicht auf Audit- und Managementpflichten beschränkt. Sie eröffnet den Mitgliedstaaten ausdrücklich unterstützende, beratende und finanzielle Instrumente zugunsten von KMU. Der Referentenentwurf nutzt diese flankierenden Möglichkeiten jedoch nicht.

Bereits Art. 11 Abs. 12 EED erlaubt den Mitgliedstaaten ausdrücklich, Anreizsysteme und Förderregelungen für die Durchführung der Empfehlungen aus Energieaudits und ähnlichen Maßnahmen einzuführen. Das ist unionsrechtlich von erheblicher Bedeutung: Die Richtlinie gestattet es gerade, die aus Auditpflichten folgenden Umsetzungsanforderungen finanziell oder regulatorisch zu flankieren. Im Referentenentwurf findet sich eine solche Flankierung indes nicht. Weder für die Auditdurchführung noch für die Umsetzung auditbasierter Maßnahmen sieht der Entwurf einen Zuschuss- oder Entlastungsmechanismus vor.

Hinzu kommt Art. 22 Abs. 2 bis 4 EED. Danach müssen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen, um die effiziente Nutzung von Energie zu fördern und zu erleichtern. Die Richtlinie nennt ausdrücklich den Zugang zu Finanzierungsquellen, Finanzhilfen oder Subventionen, gezielte Beratung von KMU und Kleinunternehmen sowie die Einrichtung einziger Anlaufstellen oder ähnlicher Mechanismen zur Bereitstellung technischer, administrativer und finanzieller Beratung. Der unionsrechtliche Rahmen geht damit weit über die bloße Auferlegung von Pflichten hinaus. Im Referentenentwurf fehlt jedoch eine KMU-spezifische Beratungsstruktur für die neu auditpflichtigen Unternehmen.

Dasselbe gilt für Art. 29 Abs. 1 EED. Diese Vorschrift verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Energiedienstleistungsmarkt und den Zugang zu ihm für KMU zu fördern, indem sie klare und leicht zugängliche Informationen insbesondere über Finanzinstrumente, Anreize, Zuschüsse, Garantien und Darlehen verbreiten. Auch hier geht die Richtlinie also ausdrücklich von einem unterstützenden Instrumentenkasten aus. Der Entwurf enthält demgegenüber keine spezifische Regelung, mit der den nun auditpflichtigen KMUs ein solcher Förder- und Finanzierungszugang systematisch eröffnet würde. Schließlich eröffnet Art. 30 Abs. 1 sowie Abs. 11 und 12 EED den Mitgliedstaaten die Einrichtung von Finanzierungsfazilitäten, die Kombination von Finanzhilfen, Finanzierungsinstrumenten und technischer Hilfe sowie die Schaffung nationaler Energieeffizienzfonds. Richten die Mitgliedstaaten solche Fonds ein, schließt die Richtlinie die Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen von KMU ein. Auch davon macht der Referentenentwurf für den Bereich der neu erfassten KMU keinen Gebrauch.

Stattdessen beschränkt sich der Entwurf im Vollzug des EDL-G auf eine sehr schmale Form administrativer Unterstützung. Nach § 8a Abs. 4 EDL-G-E wirkt die Bundesstelle für Energieeffizienz darauf hin, dass allen Endkunden wirksame, hochwertige Energieaudits zur Verfügung stehen; das BAFA kann eine elektronische Vorlage zur Erstellung von Energieauditberichten vorgeben. Für die betroffenen Unternehmen bleibt der wesentliche Belastungskern damit unberührt.

Rückführung des Schwellenwerts für Managementsysteme

Ein wesentlicher und ausdrücklich zu begrüßender Punkt des Entwurfs ist die Anhebung des Schwellenwerts für die Pflicht zur Einrichtung eines Energie- oder Umweltmanagementsystems auf 23,6 Gigawattstunden durchschnittlichen jährlichen Gesamtenergieverbrauchs in den letzten drei Kalenderjahren. Der Entwurf stellt hierzu selbst klar, dass § 8 EnEFG an die Vorgaben des Art. 11 EED zurückgeführt werden soll, um die betroffenen Unternehmen erheblich zu entlasten.

Dies ist gerade für die Busbranche von zentraler Bedeutung. Der bdo hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die frühere deutsche Schwelle von 7,5 GWh zahlreiche mittelständische Busunternehmen unverhältnismäßig belastet hat. Der Entwurf korrigiert diesen nationalen Sonderweg nun im Grundsatz.

Gesamtbewertung

Aus Sicht des bdo enthält der Referentenentwurf sowohl richtige Korrekturen als auch weiterhin erhebliche Schwächen. Richtig und zu begrüßen sind insbesondere die Ausnahme des öffentlichen Verkehrs in § 6 Abs. 9 EnEFG-E sowie die Rückführung des Schwellenwerts für verpflichtende Energie- oder Umweltmanagementsysteme in § 8 Abs. 1 EnEFG-E auf das unionsrechtliche Niveau des Art. 11 Abs. 1 EED. Beide Punkte korrigieren Fehlsteuerungen des geltenden Rechts und tragen den tatsächlichen Strukturen der Busbranche besser Rechnung.

Nicht überzeugend ist dagegen, dass der Entwurf im Bereich des EDL-G die Auditpflicht auf zahlreiche KMU ausdehnt, ohne die in der EED ebenfalls vorgesehenen flankierenden Unterstützungsinstrumente erkennbar zu aktivieren. Damit bleibt der Entwurf in diesem Bereich einseitig auf Belastung ausgerichtet. Der bdo hofft deshalb, dass im weiteren Verfahren jedenfalls nachvollziehbar beantwortet wird, weshalb die bisherige Ausnahme von KMUs im Auditregime aufgegeben werden soll und wie der Gesetzgeber die besonderen Belastungen der kleinteilig strukturierten Busbranche abfedern will. Sollte die nationale Umsetzung insoweit an unionsrechtliche Grenzen stoßen, ist es umso mehr geboten, die in der EED angelegten Förder- und Unterstützungsinstrumente konsequent auszuschöpfen und sich gegebenenfalls auf europäischer Ebene für praxistauglichere Lösungen einzusetzen. In seiner jetzigen Fassung bleibt der Entwurf in diesem Punkt hinter dem selbst formulierten Anspruch einer ausgewogenen und entbürokratisierenden Umsetzung zurück.