Bürokratiekosten

Bürokratische Folgen der Energie- und Klimapolitik

Die Gesetzgebung im Energiebereich ist durch sehr hohe Bürokratiekosten und sonstige gesetzlich motivierte Erfüllungsaufwände geprägt. Waren diese bereits in der Vergangenheit deutlich höher als in den meisten anderen Wirtschaftszweigen, hat die Energiepolitik in der vergangenen Legislaturperiode zu einem hohen Anstieg der bürokratischen Belastungen geführt. Hauptursachen sind neue, zumeist klimapolitisch motivierte Gesetze, die zum Teil eine sehr kleinteilige und hochbürokratische Regelungstiefe aufweisen. Am deutlichsten sticht hier der Bereich Wärme heraus, der mit dem 2024 in Kraft getretenen novellierten GEG das mit weitem Abstand kostenintensivste Gesetz aufweist.

Der Energiesektor gehört zu den Branchen mit einer besonders hohen Regelungsdichte, deren Wirkung zudem deutlich über die eigentliche Energiewirtschaft hinausreicht. Aufgrund der Leitungsgebundenheit und historisch gewachsener Marktstrukturen ist ein umfassender regulatorischer Rahmen (beispielsweise Netzzugang) auch notwendig. Neben diesen traditionellen regulatorischen Aufgaben des Gesetzgebers sind in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr umwelt- und klimapolitische Eingriffe erfolgt. Speziell in der vorherigen Legislaturperiode sind eine Vielzahl an Gesetzen und Verordnungen neu erlassen worden, die eine ungewöhnlich hohe Regelungsdichte mit dezidiert kleinteiligen Regelungsschritten aufweisen. Die daraus entstehenden Belastungen für Wirtschaft, Haushalte und Verwaltung lassen sich durch die Bürokratiekosten und den Erfüllungsaufwand quantitativ messen.

Ermittlung von Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten

Im Jahr 2006 wurde durch die Bundesregierung das Programm »Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung« initiiert. Dies sah vor, zunächst nur die Bürokratiekosten aus Informationspflichten, die aus gesetzlich vorgegebenen »Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln« [1]. Diese sind jedoch nur ein Teil der Folgekosten, die aus gesetzlichen Regelungen entstehen, dem Erfüllungsaufwand. Nach § 2 Abs. 1 NKRG umfasst der Erfüllungsaufwand »den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen«. Sämtliche Kosten werden durch das Statistische Bundesamt mittels des Standard-Kosten-Modells (SKM) ermittelt und in der Datenbank OnDEA [2] veröffentlicht. Die Datenlage ist bei den Bürokratiekosten besser als bei den sonstigen Bestandteilen des Erfüllungsaufwands. Dies liegt an der deutlich längeren Erfassungshistorie, da die Datenbank zunächst mit den Informationspflichten gestartet ist und dann sukzessive um Kostenschätzungen für andere Erfüllungsaufwände ergänzt wurde. Entsprechend fokussieren die meisten Veröffentlichungen zu diesem Thema auch eher auf die Bürokratiekosten. In der Zwischenzeit ist jedoch die Datenbasis hinreichend breit, sodass im Folgenden nicht nur auf die Bürokratiekosten, sondern auch auf den gesamten Erfüllungsaufwand eingegangen werden kann.

Aktuelle Bürokratiekostenbelastung aus energiebezogenen Gesetzen

OnDEA enthält (nach Bereinigung um einige fachfremde Regelungen) Stand Ende April 2025 für die Themenbereiche Energie sowie Energie & Klima 1 593 relevante Vorgaben. Diese entstammen 135 Normen und enthalten Bürokratiekosten in Höhe von 1 589 Mio. € im Jahr. Dies ist ein deutlicher Anstieg gegenüber den vorherigen Erhebungen in 2023 (115 Normen mit 1 049 Mio. € Bürokratiekosten [3]), 2019 (77 Normen mit 685 Mio. € [4]) und 2010 (66 Normen mit 505 Mio. € [5]). Hierbei ist zwar zu berücksichtigen, dass sich die Abgrenzungen des Sektors zwischen den jeweiligen Erhebungen leicht verändert haben, nennenswerten Einfluss auf die grundlegende Entwicklung hat dies jedoch nicht. Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, konzentrieren sich die Bürokratiekosten auf relativ wenige Gesetze und Verordnungen. Die in der Tabelle aufgelisteten 20 kostenintensivsten Normen vereinen über 1 500 Mio. € auf sich. Die restlichen 115 Normen kommen zusammen auf lediglich 5 % der Bürokratiekosten. Innerhalb dieses Rankings stechen zudem die ersten vier Gesetze (BImschG, EnWG, NAV und EEG) heraus, da sie je mindestens 100 Mio. € verursachen und zusammen auf fast 1 000 Mio. € (entsprechend 60 %) kommen. Die führenden Positionen für BImschG und EnWG sind hier wenig überraschend, da es sich um die zentralen Regelungswerke in ihrem Bereich handelt und sie somit sowohl eine Vielzahl an Vorgaben enthalten, die zudem jeweils sehr hohe Fallzahlen aufweisen.

Ausmaß des Erfüllungsaufwands

Zum Zeitpunkt früherer Erhebungen wurden für den (sonstigen) Erfüllungsaufwand meist nur Veränderungsgrößen und keine absoluten Kostenangaben ermittelt. Dies ist im aktuellen Stand der Datenbank nicht mehr der Fall, sodass nun auch eine erste Abschätzung des gesamten Erfüllungsaufwands (und nicht nur dessen Teilgröße Bürokratiekosten) erfolgen kann.

Der gesamte Erfüllungsaufwand beläuft sich aktuell auf insgesamt 10 461 Mio. € – wohlgemerkt jährlich. Tabelle 2 fasst wieder die 20 wichtigsten Normen zusammen, wobei ersichtlich wird, dass die zuvor genannten bürokratiekostenintensivsten Normen auch hier wieder in der Spitzengruppe vertreten sind und auch ein Großteil der anderen gezeigten Gesetze und Verordnungen

Bürokratiekosten				
Rang 2025	**Veränderung zu 2024**	**Norm**	**Abkürzung**	**Bürokratiekosten (jährlich in Mio. €)**
1	–	Bundes-Immissionsschutzgesetz	BImSchG	449
2	–	Energiewirtschaftsgesetz	EnWG	267
3	–	Niederspannungsanschlussverordnung	NAV	128
4	–	Erneuerbare-Energien-Gesetz	EEG	105
5	+5	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz	TEHG	95
6	–1	Energieeffizienzgesetz	EnEfG	63
7	+1	Stromgrundversorgungsverordnung	StromGVV	59
8	–2	Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung	BioSt-NachV	59
9	–2	Niederdruckanschlussverordnung	NDAV	54
10	–1	Marktstammdatenregisterverordnung	MaStRV	50
11	+3	Stromnetzzugangsverordnung	StromNZV	31
12	+1	Gebäudeenergiegesetz	GEG	24
13	+2	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme	AVBFernwärmeV	21
14	+2	Atomgesetz	AtG	17
15	neu	Energiefinanzierungsgesetz	EnFG	16
16	+2	Windenergie-Systemdienstleistungsverordnung	SDLWindV	16
17	neu	Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz	CO2KostAufG	13
18	+1	Carbon-Leakage-Verordnung	BECV	13
19	–2	Gasgrundversorgungsverordnung	GasGVV	12
20	neu	Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens »Energie- und Klimafonds«	EKFG-ÄndG	10
		sonstige 115 Normen		85
		Summe		**1 589**

Tabelle 1. Top-20 der energiespezifischen Gesetze und Verordnungen nach Bürokratiekosten (2025)

wieder dabei sind. Allerdings hat sich in der Sortierung nach dem Erfüllungsaufwand die Reihenfolge zum Teil deutlich geändert. Besonders auffällig ist die Spitzenposition des GEG, das allein mit über 5,8 Mrd. € jährlich mehr als 55 % des gesamten Erfüllungsaufwands des Energiebereichs auf sich vereint.

Zusätzlich sind in OnDEA noch weitere Erfüllungsaufwände enthalten, die nur einmalig anfallen und somit im Sinne einer kontinuierlichen Messung der Belastung nicht einem bestimmten Jahr zugeordnet werden können. In Summe belaufen sich diese Einmalkosten auf rund 10 Mrd. €. Mehr als die Hälfte entfallen dabei auf eine einzelne Verordnung, die EnSimiMaV (Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über mittelfristig wirksame Maßnahmen). Zwar war diese Verordnung, die verschärfte Effizienzvorgaben als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg in der Ukraine enthält, nur bis September 2024 gültig, die angefallenen Einmalkosten sind dennoch für die Wirtschaft relevant. Laufende Kosten sind in der Datenbank für die EnSimiMaV nicht hinterlegt, sodass durch das Auslaufen kein Entlastungseffekt eintreten kann.

Fazit: Einordnung der Energiepolitik der vergangenen Legislaturperiode

Auffällig sind in beiden Ranglisten die vergleichsweise hohe Zahl neuer Normen sowie deren sehr prominente Rolle bei den Kosten. Dies sind zumeist Gesetze und Verordnungen, die entweder erst innerhalb der vergangenen Jahre neu erlassen worden sind (neben GEG sind hier vor allem WPG und EnEfG zu nennen, aber auch EnSimiMaV, MaStRV, BEHG, HeizkostenV, BECV, EnFG, CO2KostAufG usw.) oder zumindest wesentlich novelliert wurden (beispielsweise BioSt-NachV oder EKFG-ÄndG).

Noch auffälliger wird die Bedeutung der Gesetzgebung der vergangenen Jahre bei einer Detailbetrachtung einzelner Vorgaben. Während bei den Bürokratiekosten weiterhin »klassische« Regelungen aus BImschG, EnWG oder NAV/NDAV das Bild prägen, sind bei den Erfüllungsaufwänden acht der zehn kosten-

Erfüllungsaufwand						
	Norm	Abkürzung	Anzahl Vorgaben	Bürokratiekosten (jährlich in Mio. €)	sonstige Belastungen (jährlich in Mio. €)	Erfüllungsaufwand (jährlich in Mio. €)
1	Gebäudeenergiegesetz	GEG	52	24	5 824	5 848
2	Energiewirtschaftsgesetz	EnWG	213	267	840	1 107
3	Wärmeplanungsgesetz	WPG	20	–	769	769
4	Bundes-Immissionsschutzgesetz	BImSchG	34	449	222	671
5	Energieeffizienzgesetz	EnEfG	7	63	231	294
6	Verordnung über elektromagnetische Felder	26. BImSchV	4	<1	265	265
7	Erneuerbare-Energien-Gesetz	EEG	85	105	104	210
8	Messstellenbetriebsgesetz	MsbG	13	1	204	205
9	Niederspannungsanschlussverordnung	NAV	43	128	2	130
10	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz	TEHG	15	95	–	95
11	Stromnetzzugangsverordnung	StromNZV	23	31	59	90
12	Windenergie-auf-See-Gesetz	WindSeeG	7	–	62	62
13	Gasgrundversorgungsverordnung	StromGVV	21	59	–	59
14	Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung	BioSt-NachV	29	59	–	59
15	Gasnetzzugangsverordnung	GasNZV	30	2	56	58
16	Niederdruckanschlussverordnung	NDAV	40	54	–	54
17	Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen	EDL-G	9	<1	53	53
18	Marktstammdatenregister	MaStRV	18	50	–	50
19	Elektrotechnische-Eigenschaften-Nachweis-Verordnung	NELEV	5	–	44	44
20	Verordnung über mittelgroße Feuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen	44. BImSchV	40	<1	38	38
		sonstige 115 Normen	885	200	98	298
		Summe	**1 593**	**1 589**	**8 872**	**10 461**

Tabelle 2. Top-20 der energiespezifischen Gesetze und Verordnungen nach Erfüllungsaufwand (2025).

intensivsten Einzelvorgaben neu hinzugekommene Paragrafen aus dem Themenbereich »Wärme« (sechs mal GEG, zwei mal WPG). Besonders hervorstechen hierbei die §§ 71 ff. GEG mit alleine über 2,5 Mrd. € im Jahr (Anforderungen an Heizungsanlagen – Heizen mit erneuerbaren Energien), sowie verschiedene Energieeffizienzstandards für Gebäude (§§ 15, 18 GEG) und Zubauvorgaben für Fernwärme mit erneuerbaren Energien (§§ 29, 31 WPG), die alle mit höheren dreistelligen Millionenkosten aufwarten.

Dies zeigt zum einen eine offensichtliche Abkehr des zuständigen Bundeswirtschaftsministeriums von der Idee des Bürokratieabbaus und einer Hinwendung zu einer immer kleinteiligeren Regulierung. Der Energiebereich scheint hier besonders im Fokus der Aktivitäten zu stehen, was sich auch aus einem Vergleich mit der Entwicklung für die Gesamtwirtschaft ablesen lässt. Diese kann durch den Bürokratiekostenindex des Statistischen Bundesamtes abgebildet werden, der die Höhe der Bürokratiekosten auf Januar 2012 normiert. Allerdings umfasst dieser nur einen kleinen Teil der Gesamtbelastungen, nämlich nur die Bürokratiekosten der Wirtschaft. Die Bürokratiekosten für Bürger sowie die öffentliche Verwaltung sind dort ebenso nicht enthalten wie die gesamten sonstigen Erfüllungsaufwände.

Ungeachtet dessen lässt sich eindeutig eine gegenläufige Entwicklung erkennen, da, entgegen des Trends in der energiespezifischen Gesetzgebung, die Bürokratiekostenbelastung für die Gesamtwirtschaft, also im Durchschnitt über alle Sektoren, seit Einführung immerhin um rund 6 % gesunken ist [6].

Es bleibt zu hoffen, dass die neue Hausleitung des Bundeswirtschaftsministeriums sich dem Thema Bürokratieabbau wieder vermehrt zuwendet als dies unter dem Amtsvorgänger der Fall war. Mit einer grundlegenden Reform des GEG bietet sich zudem eine Maßnahme an, die relativ schnell eine sichtbare Entlastung mit sich bringen dürfte. Erste Stellungnahmen aus dem Ministerium hierzu zeigen genau in diese Richtung [7].

Literatur

[1] Statistisches Bundesamt: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Statistisches Bundesamt, Berlin, 2025.

[2] Statistisches Bundesamt: Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands (OnDEA). www.ondea.de

[3] Seeliger, A.: Bürokratiekosten durch Informationspflichten für die Energiewirtschaft. ew, Jg. 132 (2024), Nr. 2, S. 13–15.

[4] Seeliger, A.; Michalik, S.; Roller, J.; Kühnhenrich, D.: Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand der Energiewende. Wirtschaft und Statistik (WISTA), Jg. 99 (2019), Nr. 6, S. 59–72.

[5] Frontier Economics/IWP/AWV: Möglichkeiten und Grenzen einer Verbesserung der Wettbewerbssituation der Energiewirtschaft durch Abbau von branchenspezifischen Kosten aus Informationspflichten. BMWi, Berlin, 2010.

[6] Statistisches Bundesamt: Bürokratiekostenindex. www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/buerokratiekostenindex.html

[7] ZDF Heute Online: Trotz Kritik: Reiche für Zulassung alter Gasthermen. www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/bundeswirtschaftsministerin-reiche-erdgasthermen-100.html

Prof. Dr. **Andreas Seeliger**,
Professor für Energiewirtschaft,
Hochschule Niederrhein,
Krefeld

>> andreas.seeliger@hs-niederrhein.de

>> www.hs-niederrhein.de