

Betr.: Evaluierung der Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung (SpaEfV)

I. Einleitung

Die Voraussetzungen für den Spitzenausgleich ergeben sich aus § 55 EnergieStG bzw. § 10 StromStG. Die Steuerentlastung über den Spitzenausgleich erfordert den **Betrieb eines Energiemanagementsystems (EMS) nach ISO 50001 oder eines Umweltmanagementsystems nach EMAS**. Daneben sind Zielwerte zur Senkung der Energieintensität zu erfüllen. Die Anforderungen nach ISO 50001 bzw. EMAS können sich insbesondere für KMU **aufgrund ihrer Komplexität sowie des Kostenaufwandes** des internen Betriebs und der Zertifizierung als unverhältnismäßig belastend darstellen. Vor diesem Hintergrund könnten betroffene Unternehmen auf die Einführung eines EMS und damit der Inanspruchnahme des Spitzenausgleichs gänzlich verzichten. Dies liefe der angestrebten Erhöhung der Energieeffizienz und der Reduzierung des CO₂-Ausstoßes im Produzierenden Gewerbe entgegen.

Um KMU eine weniger aufwendige Möglichkeit zur Durchführung eines Energiemanagements zu bieten, damit sie die Voraussetzungen für den Spitzenausgleich erfüllen können, wurden die **alternativen Systeme** in § 3 der Verordnung über Systeme zur Verbesserung der Energieeffizienz im Zusammenhang mit der Entlastung von der Energie- und der Stromsteuer in Sonderfällen (Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung – SpaEfV)¹ eingeführt. Für die Wirtschaft entsteht durch die SpaEfV kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand gegenüber den gesetzlichen Regelungen. Vielmehr wird der Erfüllungsaufwand für KMU gegenüber den Anforderungen nach § 55 EnergieStG bzw. § 10 StromStG gemindert.

Die SpaEfV sieht eine Evaluierung bis zum 31. Dezember 2017 vor. Diese ist nach dem Beschluss des Staatssekretär-Ausschusses Bürokratieabbau vom 23.1.2013 dem Normenkontrollrat vorzulegen.

¹ Der Evaluierung wird die SpaEfV in ihrer aktuellen Fassung vom 31. Oktober 2014 zugrunde gelegt.

II. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Evaluierung hat ergeben, dass das alternative System nach Anlage 2 SpaEfV die daran gestellten Erwartungen erfüllt, indem es KMU nicht über die Maßen belastet und dennoch Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz setzt. Dagegen konnte sich das Energieaudit nicht durchsetzen, sollte aber als Wahlmöglichkeit für KMU weiter zur Verfügung stehen.

Das alternative System nach Anlage 2 SpaEfV ist **in der Praxis anerkannt** und wird von vielen KMU zur Erlangung des Spitzenausgleichs genutzt. Über das alternative System nach Anlage 2 SpaEfV mit seinen **deutlichen Verfahrenserleichterungen** ist es auch KMU möglich, ein **Energiemanagementsystem** zu betreiben, **ohne überfordert zu werden**. Auch eine **finanzielle Überlastung von KMU wird vermieden**, da die Kosten für das alternative System deutlich unter denen des EMS nach ISO 50001 liegen. Dazu hat insbesondere auch die **Reduktion der Vor-Ort-Audits** durch die Verfahrensvereinfachungen der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkKS) und der Deutschen Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter (DAU) aus dem Jahr 2015 beigetragen.

Deshalb sind weitere Regelungen in der Verordnung im Hinblick auf **Prüfdichte und Prüfhäufigkeit** bei den alternativen Systemen **nicht erforderlich**. Die vorhandenen Regelungen sind ausreichend und werden in der Praxis auch sinnvoll administriert.

Dennoch werden durch das alternative System **systematisch Ansatzpunkte zur Verbesserung der Energieeffizienz offengelegt**. Die Implementierung eines alternativen Systems führt dazu, dass Unternehmen einen **Überblick über den eigenen Energieverbrauch** sowie mögliche **Einsparpotenziale** und damit einen **Anreiz** erhalten, sich mit **Effizienzmaßnahmen** auseinanderzusetzen. In der Folge werden insbesondere häufig **gering- oder nicht-investive Maßnahmen** ergriffen. Nach Einführung eines alternativen Systems werden auch **vermehrt investive Maßnahmen** mit Bezug zu Produktionsprozessen ergriffen.

III. Gegenstand der Evaluierung

1. Evaluierungsfragen

Nach Maßgabe der Begründung zur SpaEfV ist im Rahmen der Evaluierung zu prüfen, inwieweit die alternativen Systeme das Ziel erreicht haben, eine **Überforderung der KMU abzuwenden** und systematisch **Ansatzpunkte zur Verbesserung der Energieeffizienz** offenzulegen. Außerdem ist zu prüfen, inwieweit weitere Regelungen in der Verordnung im Hinblick auf **Prüfdichte und Prüfhäufigkeit** bei den alternativen Systemen sinnvoll sind.

2. Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes auf das alternative System nach Anlage 2 SpaEfV

KMU haben nach § 3 SpaEfV die Wahl zwischen einem **Energieaudit nach DIN EN 16247-1** oder einem **alternativen System nach Anlage 2 SpaEfV**. Die ganz überwiegende Zahl der Unternehmen (über 5.000 in 2016) entscheidet sich für ein alternatives System nach Anlage 2 SpaEfV. Die Relevanz des Energieaudits nach DIN EN 16247-1 kann angesichts der geringen Zahl von lediglich 127 Unternehmen in 2016 in der Evaluierung vernachlässigt werden.²

3. Gesetzliche Ausgangslage: weniger Handlungs- und Kommunikationsschritte für das alternative System

Das alternative System ist mit der Erfassung von Daten in drei Tabellen dem EMS nach ISO 50001 grob nachgebildet. Anlage 2 SpaEfV sieht vor, dass jährlich Energieträger, Energieverbraucher und Einsparpotenziale erfasst, analysiert und der Geschäftsführung kommuniziert werden. Die erforderlichen Tabellen werden von den Unternehmen selbst – meist unter Beteiligung eines externen Beraters und Verwendung eines geeigneten Datenerfassungsprogramms – erstellt. Im Vergleich zum EMS nach ISO 50001 sind jedoch **weniger Handlungs- und Kommunikationsschritte für das alternative System erforderlich**.

Zusätzlich zur gesetzlichen Ausgangslage haben DAkkS und DAU am 16. September 2015 **Verfahrensvereinfachungen** auf Grundlage von § 4 Abs. 3 S. 8 SpaEfV erlassen.

Die Vereinfachungen wurden den Regelungen zu EMS nach ISO 50001 sowie der EMAS-Verordnung für Umweltmanagementsysteme nachgebildet und **reduzieren die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen für KMU** im alternativen System. Als Regelfall sind Vor-Ort-Audits nun im Zweijahresrhythmus vorgesehen. Unternehmen mit mehreren Standorten profitieren von einer Verlängerung des Prüfungsintervalls unter der Voraussetzung, dass jeder Standort alle vier Jahre geprüft wird. Eine dokumentenbasierte Prüfung durch ein Zertifizierungsunternehmen muss weiterhin jährlich stattfinden.

4. Zur Evaluierung verwendete Quellen und Materialien

Die Evaluierung stützt sich maßgeblich auf die regelmäßigen Berichte der DAkkS und der DAU, die den aufsichtsführenden Ministerien im Rahmen der jeweiligen Berichtspflichten vorgelegt werden. Zusätzlich wird auf die Statistik der Generalzolldirektion zu KMU im Spitzenausgleich zurückgegriffen.

² Zu einer Gegenüberstellung der jeweiligen Zahlen, vgl. unten IV.1.a).

Ferner wurden die Ergebnisse der von Referat IIB2/BMWi in Auftrag gegebenen Studie „Evaluation der Auswirkung von Energiemanagementsystemen“ (dena u.a. 2018, nicht zur Veröffentlichung vorgesehen) hinsichtlich der Auswirkungen des alternativen Systems herangezogen (im Folgenden: „IIB2-Studie“).

Für die Ermittlung der Kosten für den Betrieb und die Zertifizierung der EMS wurde auf die Ergebnisse der Studie „Analyse der Entwicklung des Marktes und Zielerreichungskontrolle für gesetzlich verpflichtende Energieaudits“³ (IREES/adelphi 2017), die im Auftrag des BAFA erstellt worden ist, zurückgegriffen (im Folgenden: die „BAFA-Studie“).

³ Online verfügbar unter
<http://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/ea_evaluierungsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2>.

IV. Ergebnisse der Evaluierung

1. Abwenden einer Überforderung von KMU durch das alternative System

a) Finanzielle Entlastung des alternativen Systems gegenüber Zertifizierung nach ISO 50001

Der finanzielle Aufwand für den Betrieb und die Zertifizierung des alternativen Systems ist für KMU insgesamt **erheblich niedriger** als für ISO 50001. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass **zu hohe Zertifizierungskosten** verbunden mit **hohem Personal- und Zeitaufwand** mögliche Gründe für eine Nichteinführung eines EMS bei KMU darstellen können.

Konformitätsbewertungsstellen beziffern den **Personalaufwand** für die Einführung eines **alternativen Systems** in Unternehmen mit durchschnittlich fünf Arbeitstagen (1.440 € bei einem mittleren Stundensatz von 36 €). Für den laufenden Betrieb nach Einführung eines alternativen Systems werden zwei Arbeitstage pro Jahr angenommen (576 € bei einem mittleren Stundensatz von 36 €). Hinzu kommen noch die **Kosten für die Zertifizierung**. Im Wechsel wird ein Vor-Ort-Audit (1.500 €) bzw. eine Dokumentenprüfung (750 €) durchgeführt.

Dagegen beziffert die BAFA-Studie den **Personalaufwand für die Einführung von ISO 50001** für Unternehmen bis 250 Mitarbeitern (entspricht KMU) mit durchschnittlich 6.000 €. Nach Einführung liegen Personalkosten für den Betrieb bei etwa 4.000 € pro Jahr. Hinzu kommen Kosten für die Zertifizierung in Höhe von ca. 3.000 € pro Jahr.

Zusätzlich nehmen Unternehmen oft eine Beratungsleistung in Anspruch und/oder richten ein Datenerfassungssystem ein.

Die Tabelle bietet einen Überblick über die Kostenbelastung von KMU durch das alternative System im Vergleich zu ISO 50001.

	Alternatives System	ISO 50001
Personalkosten Einführung (einmalig)	1.440 €	6.000 €
Kosten Software/Datenerfassung (einmalig)	3.000-10.000 €	3.000-10.000 €
Kosten Beratung	3.000 €	3.000-10.000 €
Summe einmalige Kosten	7.440-14.440 €	12.000-26.000 €
Personalkosten Betrieb	576 €	4.000 €
Kosten Zertifizierung	750-1.500 €	3.000 €
Summe der jährlichen Kosten	1.326-2.076 €	7.000 €

Diesen Kosten steht, wenn man die Energiekosteneinsparungen infolge der Effizienz-

maßnahmen nicht berücksichtigt, unmittelbar die steuerliche Entlastung gegenüber. Nach der Statistik der Generalzolldirektion erhielt ein KMU mit alternativem System im Rahmen des Spitzenausgleichs 2015 eine **durchschnittliche Entlastung von 6.795 €** (§ 55 EnergieStG) und **14.291 €** (§ 10 StromStG).

Der Vergleich mit dem oben festgestellten finanziellen Aufwand für KMU zeigt, dass die **Kosten für die Einführung eines EMS nach ISO 50001 die durchschnittlichen Einsparungen eines KMU durch den Spitzenausgleich übersteigen können**. Die jährlichen Kosten für den Betrieb eines alternativen Systems liegen dagegen unter den durchschnittlichen Einsparungen durch den Spitzenausgleich von KMU.

Im Vergleich dazu ist die durchschnittliche Entlastung unabhängig von der Unternehmensgröße im Spitzenausgleich 2015 pro Unternehmen mit 32.222 € (§ 55 EnergieStG) und 171.189 € (§ 10 StromStG) deutlich höher. Daran wird deutlich, dass eine Entlastung von KMU durch das alternative System gerechtfertigt ist.

b) Akzeptanz des alternativen Systems in der Praxis

Das alternative System wird **in der Praxis angenommen** und von vielen KMU zur Erlangung des Spitzenausgleichs genutzt. Die **Praktikabilität der Regelung** wird insbesondere durch die von DAkkS und DAU bereitgestellten Zahlen illustriert, wonach die Anzahl der Unternehmen mit alternativem System im Jahr 2016 etwa in der gleichen Größenordnung liegt, wie die Anzahl der Unternehmen mit EMS nach ISO 50001.

Jahr	DIN EN ISO 50001	EMAS	Alternatives System DIN EN 16247-1	Alternatives System Anhang 2	Nicht zurechenbar	Insgesamt
2016	6.491	205	127	5.154	50	12.027
2015	5.490	125	191	4.740	164	10.710
2014	3.467	111	88	5.066	194	8.926
2013	2.291	63	39	6.568	-	8.961

(Zahlen aus den Berichten von DAkkS und DAU)

Betrachtet man die zahlenmäßige Entwicklung des alternativen Systems seit der Einführung mit dem neuen Spitzenausgleich im Jahr 2013, zeigt sich in den Folgejahren 2014 und 2015 zunächst ein Rückgang der Fallzahlen. Dieser Rückgang lässt sich darauf zurückführen, dass in der Einführungsphase noch erhebliche Nachweiserleichterungen nach § 5 SpaEfV galten. Nach dem Übergang zum Regelverfahren 2015 entschieden sich einige KMU dafür, das alternative System nicht fortzuführen, wenn die Erstattung aus dem Spitzenausgleich die Kosten der Zertifizierung nicht deckte. Der gleichzeitige Anstieg von EMS nach ISO 50001 beruht nach Auskunft der DAkkS zum Teil auch darauf, dass einige KMU trotz des höheren Aufwandes und höherer Kosten zum „vollwertigen“ EMS wechselten. Der Betrieb eines über das alternative System hin-

ausgehenden EMS steht KMU frei und könnte sich für Unternehmen dadurch begründen, dass sie den Nachweis einer ISO 50001 in der Lieferbeziehung erbringen wollen oder ein bestimmtes Unternehmensimage pflegen.

Für das Jahr 2016 ist wieder ein Anstieg der Unternehmen mit einem alternativen System zu verzeichnen. Dieser Anstieg liegt in den **Verfahrensvereinfachungen gemäß § 4 Abs. 3 S. 8 SpaEfV für KMU** (s.o.) begründet, die DAkkS und DAU am 16. September 2015 veröffentlicht haben und die sich erstmals im Jahr 2016 auswirkten. Seit Veröffentlichung dieser Vereinfachungen ist nach Aussage der Akkreditierungsstellen und der Unternehmen die **Akzeptanz für das alternative System nochmal deutlich gestiegen**.

2. Systematische Offenlegung von Ansatzpunkten zur Verbesserung der Energieeffizienz durch alternative Systeme

Die Auswirkung des alternativen Systems auf die Energieeffizienz wird auf Grundlage der Ergebnisse der IIB2-Studie bewertet. Im Rahmen der Studie wurde eine telefonische Befragung von verschiedenen Gruppen von Unternehmen durchgeführt: 1) KMU, die ein alternatives System betreiben, 2) Unternehmen mit EMS nach ISO 50001 (darunter auch KMU) sowie 3) Unternehmen ohne EMS als Vergleichsgruppe. **Trotz mehrfacher Aufrufe** haben sich **lediglich 15 KMU** mit alternativem System zur Befragung gemeldet. Die im Rahmen der Studie erzielten Ergebnisse sind damit statistisch nicht stark belastbar, werden andererseits inhaltlich aber durch **Aussagen der Konformitätsbewertungsstellen bestätigt**.

Die Implementierung eines alternativen Systems in den Unternehmen hat zur Folge, dass **der Energieverbrauch und konkrete Effizienzpotenziale ermittelt** werden. Außerdem sprechen Auditoren auf Grundlage ihrer Prüfungen häufig (unverbindliche) **Empfehlungen zur Verbesserung der Energieeffizienz** im Unternehmen aus. Damit wird ein **Anreiz** gesetzt, sich mit Effizienzmaßnahmen auseinanderzusetzen und so den Energieverbrauch, CO₂-Ausstoß und die Energiekosten zu senken.

Die im Rahmen der Studie durchgeführte Befragung von KMU, die ein alternatives System betreiben, zeichnet hierzu das folgende Bild:

Nahezu alle der befragten KMU haben nach Einführung eines alternativen Systems **nicht- oder gering-investive Maßnahmen** umgesetzt. Zu den nicht-investiven Maßnahmen gehört z.B. die Änderung organisatorischer Prozesse sowie des Nutzerverhaltens. Soweit die Unternehmen gering-investive Maßnahmen ergriffen, wurden in diesem Zusammenhang überwiegend Investitionen mit kurzen Amortisationszeiten von bis zu zwei Jahren umgesetzt. Darunter fallen insbesondere **Maßnahmen, die nicht den Produktionsprozess selbst betreffen** (z.B. Beleuchtung, Wärmeversorgung etc.).

Weitergehende Maßnahmen, die mit **größeren Investitionen** verbunden sind, werden hingegen oftmals nur ergriffen, wenn dies dem **Unternehmensleitbild** entspricht. **Ein entsprechendes Unternehmensleitbild wird durch das alternative System nach Anlage 2 SpaEfV gefördert**, indem ein Energiebeauftragter im Unternehmen benannt werden muss, bei dem die entsprechenden Informationen zusammenlaufen und indem die Geschäftsführung über die Ergebnisse zu den Energieverbräuchen, Einsparpotenzialen und möglichen Maßnahmen einmal jährlich informiert wird.

Das wird durch die IIB2-Studie bestätigt, die feststellt, dass die Mehrzahl der befragten Unternehmen mit alternativem System (12 von 15) in **effiziente Produktionsanlagen investiert** haben. Dieser Anteil ist insbesondere höher als in der Gruppe von Unternehmen mit ISO 50001. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den KMU, die sich zur Befragung freiwillig gemeldet haben, um besonders energiebewusste und motivierte Unternehmen handelt. Auch bei anderen investiven Maßnahmen (z.B. Einführung elektrischer Antriebe durch 12 Unternehmen und Abwärmennutzung durch 9 Unternehmen) schneidet die Gruppe mit alternativem System gut ab.

KMU mit alternativem System haben seit Einführung des EMS eine durchschnittliche jährliche Energieeinsparung von 7,3 % zu verzeichnen, diese ist höher als bei Unternehmen mit ISO 50001 (4,6 %). Die Energiekosten konnten durch das alternative System seit der Einführung im Durchschnitt um insgesamt 359.000 € vermindert werden, bei Unternehmen mit ISO 50001 um 810.000 €. Dieses Verhältnis einer höheren prozentualen Energieeinsparung und zur absolut niedrigeren Kostensenkung ist dadurch begründet, dass es sich bei Unternehmen mit ISO 50001 häufig um größere Unternehmen handelt, die einen höheren Energieverbrauch haben, so dass sich Maßnahmen prozentual weniger stark auswirken als bei kleineren Unternehmen.

Die Studie belegt, dass das alternative System bereits systematisch Ansatzpunkte zur Verbesserung der Energieeffizienz offenlegt. Denn KMU, die ein alternatives System betreiben, setzen neben nicht oder gering-investiven Maßnahmen auch Effizienzmaßnahmen um, die den Produktionsprozess betreffen. Zusätzlich untersucht BMU derzeit in einer Studie, ob sich weitere Vorgaben von ISO 50001 in das alternative System integrieren lassen oder ob KMU durch ein Stufenverfahren zur Anwendung von ISO 50001 geführt werden können. Die Ergebnisse aus dieser Studie sind bei der Nachfolgeregelung des Spitzenausgleichs für 2023 zu berücksichtigen.

3. Fazit

Somit ergibt die Evaluierung, dass das alternative System eine Überforderung der KMU durch Vereinfachung und Reduktion der Kosten im Vergleich zu ISO 50001 verhindert. Sowohl die einmaligen als auch die jährlichen Kosten der Unternehmens für den Betrieb das alternativen Systems sind niedriger als für ein EMS nach ISO 50001. Durch die Reduktion der Vor-Ort-Audits werden Zertifizierungskosten gesenkt und eine finanzielle Überforderung von KMU vermieden. Zugleich ist die Einführung eines alternativen Sys-

tems geeignet, Effizienzverbesserungen bei den Unternehmen herbeizuführen. Dies betrifft insbesondere Querschnittstechnologien mit kurzem Amortisationszeitraum. Damit stellt die durch die Verfahrensvereinfachungen von DAkKS und DAU erzielte Prüfdichte und Prüfhäufigkeit einen angemessenen Ausgleich der betroffenen Interessen und finanziellen Situation dar.