
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Energiedienstleistungen und andere Effizienzmaßnahmen

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 31.01.2019

A. Das Wichtigste in Kürze

- Die Einführung einer Bagatellgrenze zur Feststellung des Kreises der zu einem Energieaudit verpflichteten Unternehmen ist sinnvoll. Die vorgeschlagene Bagatellgrenze von 500.000 kWh als Summe aller eingesetzten Energieträger erscheint als Mindestgrenze angemessen. Hierdurch sollten kostenoptimale Energieaudits ermöglicht und die Akzeptanz für das Instrument „Energieaudit“ gesteigert werden können.
- Die Meldung aller von der Pflicht zum Energieaudit betroffenen Unternehmen beim BAFA ist eine vollständige und nicht begründete Abkehr vom bisherigen Verfahren. Neben dem zusätzlichen bürokratischen Aufwand für die Unternehmen sind insbesondere die einzureichenden Informationen zu kritisieren. Die geplante Datenerhebung ist mit dem Gebot der „Datensparsamkeit“ nicht übereinzubringen, zumal keine klaren Aussagen zum Zweck der Datensammlung und möglichen Datenverarbeitung gemacht werden.
- Die geplante Aufnahme zusätzlicher Anforderungen an Energieaudits in den Gesetzestext erscheint zur Steigerung der Qualität der Energieaudits ungeeignet. Die geplanten Änderungen spiegeln bereits bestehende Vorgaben aus der Norm und dem BAFA-Merkblatt wider – es besteht kein Regelungs-, sondern allenfalls ein Umsetzungsdefizit.
- Daher sind die vorgeschlagenen, regelmäßigen und fachbezogenen Fortbildungen der Energieauditoren für die sachgerechte Durchführung von Energieaudits nach DIN EN 16247-1 eine sinnvolle Neuerung.

B. Allgemeine Einführung

Die Steigerung der Energieeffizienz ist ein wichtiges Element im Kanon der energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung. Bei allen Initiativen und Maßnahmen seitens der Politik sollte jedoch beachtet werden, dass die deutschen Unternehmen dieses Thema bereits intensiv bearbeiten und vielfältige Aktivitäten zur Steigerung der eigenen Energieeffizienz und zur Senkung des Energieverbrauchs umsetzen. So haben vier von fünf Unternehmen bereits Effizienzmaßnahmen abgeschlossen oder befinden sich in der Umsetzung bzw. Planung. Dabei steigt über die Jahre insbesondere die Zahl der umgesetzten Maßnahmen.¹

Energieaudits helfen Unternehmen, ähnlich wie Energiemanagementsysteme, eine bessere Übersicht über Prozesse und Verbräuche zu erhalten und Energieeinsparpotentiale zu erkennen. Nach Auffassung des DIHK sollte die Nutzung von Energiedienstleistungen und -managementsystemen für Unternehmen daher erleichtert und nicht kontextlos vorgeschrieben werden. Hier kann mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine bisher bestehende Schwachstelle im Energiedienstleistungsgesetz (EDL-G) beseitigt werden.

Die grundsätzliche Verpflichtung zu Energieaudits für Unternehmen, die nicht der europäischen KMU-Definition entsprechen (bis 250 Mitarbeiter, Jahresumsatz bis 50 Mio. Euro, Jahresbilanzsumme bis 43 Mio. Euro), trägt den Anforderungen aus Artikel 8 Absatz 4 bis 7 der Energieeffizienz-Richtlinie Rechnung. Dennoch bietet die Richtlinie dem nationalen Gesetzgeber genügend Spielraum für eine bürokratiearme und wirtschaftsfreundliche Umsetzung, die bei der Einführung der Verpflichtung im EDL-G 2015 nicht genutzt wurde. Die nun vorgeschlagene Bagatellgrenze erscheint grundsätzlich geeignet, den Kreis der verpflichteten Unternehmen auf solche Fälle zu begrenzen, die ein kostenwirksames Energieaudit zulassen. Dies ist nicht nur eine lange vorgetragene Forderung zahlreicher Akteure, sondern auch eine Handlungsempfehlung der im Auftrag des BAFA erstellten und im Sommer 2017 vorgelegten Evaluation der im EDL-G festgeschriebenen Pflicht zum Energieaudit.²

Während durch die geplante Einführung der Bagatellgrenze einerseits eine bürokratische Entlastung erreicht wird, sieht der Gesetzentwurf andererseits neue, zusätzliche Meldepflichten vor. Die geplante Meldung aller verpflichteten Unternehmen in einem zentralen Register inklusive der massenhaften Sammlung unternehmensbezogener Daten durch Hinterlegung zahlreicher Informationen aus dem Energieaudit schafft zusätzlichen Aufwand für die Unternehmen ohne ersichtlichen Mehrwert für die Vollzugskontrolle.

Kritisch zu bewerten ist die erneut kurze Zeitspanne zwischen der voraussichtlichen Inkraftsetzung der geplanten Gesetzesänderung und der Anfang Dezember endenden

¹ „Akzeptanz in der Wirtschaft schwindet“, IHK-Energiewende-Barometer 2018, DIHK (2018)

² „Analyse der Entwicklung des Marktes und Zielerreichungskontrolle für gesetzlich verpflichtende Energieaudits“, IREES und adelphi consult im Auftrag des BAFA (2017)

Verpflichtungsperiode für die Durchführung der Energieaudits. Sowohl den betroffenen Unternehmen und Einrichtungen, den im Markt tätigen Dienstleistern als auch der Vollzugebehörde bleiben nur wenige Monate, um sich auf die neuen Anforderungen einzustellen. Was erneut zu einem hohen (Zeit-)Druck insbesondere auf Seiten der externen Auditoren führen wird. Auch die Autoren der Evaluation weisen wiederholt auf Mängel in den Auditberichten als Folge zu kurzer Umsetzungszeiträume hin (Handlungsempfehlungen, S. 115).

C. Details - Besonderer Teil

Begriffsbestimmungen – Energie (§ 2)

Die geplante Neufassung der Begriffbestimmung für Energie mit der Erweiterung, künftig „Energie in jeder [...] Form“ zu berücksichtigen, geht über etablierte Begriffsdefinitionen hinaus. Energie ist physikalisch in sehr vielen Formen gespeichert, daher ist die Formulierung widersprüchlich und sollte nicht in das Gesetz übernommen werden.

Erstmaliges Erlangen des Status eines Nicht-KMU (§ 8 Abs. 2)

Der Gesetzentwurf sieht eine Klarstellung des Verfahrens für solche Unternehmen vor, die erstmals die dem Gesetz zu Grunde liegende Definition eines „Nicht-KMU“ erfüllen.

Der Zeitrahmen zur Durchführung eines Energieaudit von zwanzig Monaten ab dem Zeitpunkt der Erfüllung des Status eines Nicht-KMU erscheint angemessen und verankert die bisherige Vollzugspraxis im Gesetz. Hierbei sollten auch künftig die im bisherigen Verwaltungsvollzug etablierten Regelungen zur Feststellung des KMU-Status auf Basis von Jahresabschlüssen und Geschäftsjahren weitergeführt werden.

Konkretisierung des Kreises der verpflichteten Unternehmen und Einrichtungen (§ 8 Abs. 3 Nr. 4)

Mit der 2015 eingeführten Regelung wird der Kreis der verpflichteten Unternehmen und Einrichtungen über eine Umkehrung der europäischen KMU-Definition (bis 250 Mitarbeiter, Jahresumsatz bis 50 Mio. Euro oder Jahresbilanzsumme bis 43 Mio. Euro) bestimmt.

Der Gesetzentwurf sieht als neue, zweite Bedingung für die Verpflichtung zum Energieaudit einen jährlichen Gesamtenergieverbrauch in Höhe von 500.000 kWh als Summe aller im betrachteten Unternehmen (juristische Einheit) eingesetzten Energieträger vor.

Die Anpassung zur Feststellung des Betroffenenkreises mit Hilfe einer Bagatellgrenze ist sinnvoll, da in der einfachen Anwendung der europäischen KMU-Definition eine Vielzahl von Unternehmen und Einrichtungen unter die Energieauditpflicht fiel, bei denen die Kosten eines Energieaudits die möglichen Einsparungen, manchmal sogar die tatsächlichen Energiekosten, überstiegen (negatives Kosten-Nutzen-Verhältnis).

Hintergrund ist, dass in Deutschland zahlreiche Unternehmen und Einrichtungen für sich genommen diese Schwellenwerte einhalten, aufgrund von Eigentümerstrukturen oder Unternehmensverflechtungen aber nicht als eigenständiges Unternehmen im Sinne des Art. 3 Abs. 1 der Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (Empfehlung 2003/361/EG) gelten.

Die vorgeschlagene Bagatellgrenze von 500.000 kWh als Summe aller eingesetzten Energieträger erscheint als Mindestgrenze angemessen. Da bei der Bestimmung des Betroffenenkreises jeweils die kleinste juristische Einheit betrachtet wird, sollten auch zahlreiche verbundene und verflochtene Unternehmen/Unternehmenseinheiten mit geringen Energieverbräuchen und einem entsprechend schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis eines Energieaudits hiervon profitieren können und somit auch die Akzeptanz des Instruments „Energieaudit“ steigen.

Notwendig ist aber eine zügige Festlegung und Veröffentlichung der für die jeweiligen Energieträger anzuwendenden Umrechnungsfaktoren, bestenfalls inklusive eines auf den Internetseiten des BAFA nutzbaren Schnellchecks.

Anforderungen an Energieaudits (§ 8a)

In der Gesetzesänderung sind Konkretisierungen der in einem Energieaudit aufzuführenden Analysen und Dokumentationen vorgesehen, beispielsweise Ausweisung der Amortisation, Rentabilität und des Kapitalwerts einer Investition sowie die Untersuchung von 90 Prozent des Gesamtenergieverbrauchs bei vollständiger Erfassung des Gesamtenergieverbrauchs.

Die Ausweisung von Amortisation, Rentabilität oder Kapitalwert einer im Abschlussbericht vorgeschlagenen Maßnahme ist bereits heute Gegenstand eines Energieaudits nach der DIN EN 16247-1 und entsprechender Erläuterungen im BAFA-Merkblatt.³ Eine zusätzliche Nennung im Gesetz erschließt sich nicht.

Weiterhin sind auch in der bisherigen Umsetzung der Energieauditpflicht 90 Prozent des Gesamtenergieverbrauchs in der Untersuchung zu berücksichtigen (siehe BAFA-Merkblatt, S. 15). Eine Festlegung im Gesetz erscheint daher ebenfalls nicht notwendig. Es ist im Gegenteil in jedem Fall sicherzustellen, dass, sofern Messungen nicht oder nur mit einem erheblichen technischen, organisatorischen oder finanziellen Aufwand möglich sind, auch weiterhin anerkannte Schätzverfahren oder beispielsweise nachvollziehbare Hochrechnungen von bestehenden Betriebs- und Lastkennwerten zulässig sind.

In der im Auftrag des BAFA erstellten und im Sommer 2017 vorgelegten Evaluation der Energieauditpflicht werden verschiedene, von den Gutachtern „subjektiv“ (aus Sicht der Unternehmen, S. 58 ff.) und „objektiv“ (aus Sicht der Gutachter, S. 78 ff.) ermittelte Qualitätsmängel bei den untersuchten Energieaudits benannt – beispielsweise Kosten-

³ „Merkblatt für Energieaudits“, BAFA (2016)

Nutzen-Verhältnis des Energieaudits, mangelnde Datenerhebung oder fehlende Wirtschaftlichkeit bzw. Umsetzbarkeit vorgeschlagener Maßnahmen. Keiner dieser Mängel lässt sich durch die bloße Aufnahme ohnehin bestehender Anforderungen in den Gesetzestext beheben. Im Gegenteil weist das BMWi in seiner Gesetzesbegründung zu Recht auf das Eigeninteresse der Unternehmen an qualitativ hochwertigen Energieaudits sowie belastbaren Maßnahmenvorschlägen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen hin (Referentenentwurf vom 31.01.2019, S. 14). Hier gilt es einerseits die Qualität der Energieauditoren in den Blick zu nehmen (folgender Abschnitt) aber auch, sinnvolle Unterstützungsleistungen bereit zu stellen. Neben der freien Verfügbarkeit der im Gesetz explizit genannten DIN EN 16247-1 kann dies beispielsweise und ergänzend zum sehr informativen Merkblatt des BAFA, die verbesserte Kommunikation der Ergebnisse und daraus abzuleitender Ansatzpunkte geprüfter Energieauditberichte sein.

Qualifikation und Registrierung der Energieauditoren (§ 8 Abs. 3 Nr. 4 und § 8b Abs. 2)

Mit der geplanten Gesetzesänderung sollen Energieauditoren (intern oder extern) künftig regelmäßige, fachbezogene Fortbildungen nachweisen (§ 8b Abs. 1 Nr. 3). Darüber hinaus sollen sich Energieauditoren vor der Durchführung eines Energieaudits beim BAFA inklusive beizubringender Qualifikationsnachweise registrieren (§ 8b Abs. 2).

Regelmäßige fachbezogene Fortbildungen erscheinen für die sachgerechte Durchführung eines Energieaudits nach DIN EN 16247-1 sinnvoll. Das BMWi orientiert sich an den Voraussetzungen der Energieeffizienz-Experten-Liste, für die 16 Unterrichtseinheiten in drei Jahren angenommen werden. Fraglich ist hier, welche Arten von Fortbildungen – insbesondere mit Blick auf interne Energieauditoren – angerechnet werden können.

Eine neue und zusätzlich verpflichtende Registrierung der Energieauditoren vor der Erstellung eines Energieaudits ist differenziert zu bewerten. Während sich Energiedienstleister/Energieberater als externe Auditoren, auch aus Gründen der Akquise, bereits heute vielfach registrieren und in einer öffentlich zugänglichen Liste nennen lassen, besteht für interne Auditoren häufig nur ein geringes Interesse, öffentlich in der Energieauditorenliste geführt zu werden. Natürlich geht eine Registrierung nicht automatisch mit einer Veröffentlichung einher, dennoch würden durch die vorherige verpflichtende Registrierung auch von diesen personengebundene Daten gespeichert, genutzt und verarbeitet. Aufgrund des Arbeitsverhältnisses ist es den für das interne Energieaudit zuständigen MitarbeiterInnen nicht möglich, die Datenspeicherung abzulehnen. Die Einwilligung der betroffenen Personen ist mit einer Fortführung des Beschäftigungsverhältnisses verknüpft und damit nicht freiwillig. Stattdessen sollten die Nachweise für interne Auditoren auch weiterhin im Rahmen der Stichprobenprüfung eingereicht werden können.

Eine Registrierung und Veröffentlichung externer Auditoren sollte, wenn überhaupt, über eine Verknüpfung mit der Energieeffizienz-Experten-Liste erfolgen. Die ebenfalls geplanten Anforderungen an fachbezogene Fortbildungen werden sich voraussichtlich ohnehin an den für die Eintragung auf der Liste notwendigen Kriterien orientieren. Die Weiterbildungs- und Fortbildungsanforderungen zum Energieberater bzw. Energieauditor sollten einheitlich geregelt sein, zumal es sich um keinen klassischen Lehrberuf handelt.

Zudem wurden ehemals bestehende Abgrenzungsprobleme durch die Erweiterung des Begriffs Energieberatung in „unabhängiger Weise“ aufgelöst und die Energieeffizienz-Experten-Liste könnte als zentrales Informationsinstrument gestärkt werden.

Nachweisführung (§ 8c Abs. 1)

Im Rahmen der Nachweisführung sieht der Gesetzentwurf neue Meldepflichten gegenüber dem BAFA als Aufsichtsbehörde vor. Künftig wären alle verpflichteten Unternehmen aufgefordert, innerhalb von sechs Wochen nach Fertigstellung des Energieaudits über ein elektronisches Portal eine entsprechende Meldung abzugeben. Diese soll umfassen:

- Angaben zum Unternehmen und zur Person, die das Energieaudit durchgeführt hat,
- Angaben zum Gesamtenergieverbrauch in Kilowattstunden pro Jahr und unterteilt nach Energieträgern,
- die bestehenden Energiekosten in Euro pro Jahr auch unterteilt nach Energieträgern,
- die identifizierten und vorgeschlagenen Maßnahmen inklusive Angabe der Investitionskosten,
- die zu erwartenden Energieeinsparungen in Kilowattstunden pro Jahr und in Euro und
- die Kosten des Energieaudits (unternehmensintern und -extern).

Die Punkte 1 bis 3 sind auch von solchen Unternehmen zu erklären, die im Zuge des neu einzuführenden Schwellenwertes von der Energieauditpflicht befreit wären.

Die Meldung aller von der Pflicht zum Energieaudit betroffenen Unternehmen beim BAFA ist eine vollständige und nicht begründete Abkehr vom bisherigen Verfahren. Neben dem zusätzlichen bürokratischen Aufwand für die Unternehmen sind insbesondere die einzureichenden Informationen zu kritisieren. Die geplante Datenerhebung ist mit dem Gebot der „Datensparsamkeit“ nicht übereinzubringen, zumal keine klaren Aussagen zum Zweck der Datensammlung und möglichen Datenverarbeitung gemacht werden. Die Gesetzesbegründung enthält hierzu nur vage Andeutungen. Mit den geplanten Meldepflichten scheint das Erkenntnisinteresse des BMWi und nachgeordneter Behörden über dem zur Vollzugsaufsicht notwendigen Niveau zu liegen.

Bei der etwaigen Etablierung eines Meldeportals sollte erwogen werden, solche Meldungen auf die ohnehin vom jeweiligen Energieauditor auszustellenden Bestätigungen des (sachkundig durchgeführten) Energieaudits zu beschränken (§ 8c

Abs. 3 alt). Weitere Nachweise (Energieauditbericht, Erläuterungen zur Einhaltung der Bagatellgrenze, EMS- oder EMAS-Zertifikate) wären dann – wie auch bisher – im Rahmen der Stichprobenprüfung des BAFA zu erbringen.

Laut EDL-G ist die Freistellung von der Verpflichtung regelmäßiger gesonderter Energieaudits möglich, sofern das betreffende Unternehmen über ein Energiemanagementsystem, das den Anforderungen der DIN EN ISO 50001 entspricht, oder über ein Umweltmanagementsystem im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 (EMAS) verfügt. Eine solche Anerkennung ist sinnvoll, da unnötige bürokratische und finanzielle Belastungen für Unternehmen, die über bereits bestehende Instrumente verfügen, reduziert werden. Nicht ersichtlich ist jedoch, warum diese Ausnahmetatbestände auf Energiemanagementsysteme nach DIN EN ISO 50001 und Umweltmanagementsysteme nach der EMAS-Verordnung beschränkt sein sollen. In Deutschland haben mehrere hundert Organisationen ein Umweltmanagementsystem nach dem weltweit gültigen und etablierten Standard DIN EN ISO 14001 implementiert. Sofern das jeweils installierte Umweltmanagementsystem nach DIN EN ISO 14001 Elemente enthält, die den Anforderungen an ein Energieaudit nach DIN EN 16247-1 entsprechen, sollte dieses ebenfalls als Ausnahme anerkannt werden. Ein solches Vorgehen widerspräche auch nicht den Vorgaben der Richtlinie, die in Art. 8 Abs. 6 vielmehr die Ausnahme von der Verpflichtung regelmäßiger Energieaudits im Falle von auf einschlägigen europäischen oder internationalen Normen basierenden zertifizierten Energie- oder Umweltmanagementsystemen erlaubt.

Um Prozesse zu vereinfachen und bürokratische Lasten zu senken, sollte für die im Rahmen der Stichprobe für eine Kontrolle identifizierten Unternehmen zunächst ein Abgleich mit dem öffentlich zugänglichen EMAS-Register erfolgen. Unternehmen, die zum Zeitpunkt der geplanten Kontrolle über eine gültige EMAS-Registrierung verfügen, sind hier ohnehin gelistet und sollten nicht – im Widerspruch zu den Zielen des EMAS-Registers – in einem gesonderten Verfahren ihre Eintragung nachweisen müssen. Mittelfristig sollte analog zum EMAS-Register eine, wenn auch auf freiwillige Eintragung beruhende Übersicht für in Deutschland ansässige Organisationen und tätige Unternehmen geprüft werden, die über ein Energiemanagementsystem nach DIN EN ISO 50001 oder ein Umweltmanagementsystem nach DIN EN ISO 14001 verfügen. Eine solche Datenbank kann den Verwaltungsaufwand und Vollzug nicht nur bei der Energieauditpflicht, sondern beispielsweise auch bei Verfahren im Energie- und Stromsteuerrecht oder in der Anwendung der Besonderen Ausgleichsregelung minimieren bzw. erleichtern.

Ansprechpartner

Mark Becker
030 – 20308 2207
becker.mark@dihk.de