

Entwicklung der Bürokratiekosten im Zuge der deutschen Energiewende

Max GRIEF, Andreas SEELIGER¹

SWK E² Institut für Energietechnik und Energiemanagement der Hochschule Niederrhein, Krefeld

Kurzfassung:

Die Energiewirtschaft gehört zu den am intensivsten regulierten Wirtschaftsbereichen. Entsprechend hoch fallen auch die Belastungen mit branchenspezifischen Bürokratiekosten aus, wie mehrere Studien für das Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2010 gezeigt haben. Bedingt durch die zahlreichen neuen Gesetze in Folge der Energiewende ab 2011 ist ein weiterer Anstieg der Bürokratiekosten zu erwarten. Im Rahmen dieses Beitrags wird die genaue Belastungshöhe ermittelt und die Kosten verschiedenen Teilbereichen der Branche (bspw. nach Energieträger oder Wertschöpfungsbereich) zugeordnet. Abschließend werden ausgewählte Kostentreiber vorgestellt sowie Kostensenkungspotenziale diskutiert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die branchenspezifischen Bürokratiekosten seit 2010 deutlich gestiegen sind und damit im Kontrast stehen zum allgemeinen Trend konstanter bis leicht sinkender Belastungen. Aufgrund diverser Kostensenkungsmaßnahmen ist die Summe der Bürokratiekosten in Deutschland leicht rückläufig, während die der Energiebranche sich mehr als verdreifacht haben: von ca. 500 Mio. auf 1,6 Mrd. Euro pro Jahr. Die neuen Gesetze des Energiewendepakets haben maßgeblich zu diesem Anstieg beigetragen.

Von den Bürokratiekosten sind nicht alle Teilsektoren gleichmäßig betroffen. Am stärksten ist der Elektrizitätsbereich belastet, der gut Dreiviertel der Kosten auf sich vereint. Mit Bezug auf die Wertschöpfungskette wird ein großer Teil der Bürokratiekosten in den Bereichen Energiesteuern, Netz und Vertrieb generiert.

Keywords: Bürokratiekosten, Informationspflichten, Energiewende, Erneuerbare Energien

¹ Max Grief, B.Sc. („Jungautor“); Prof. Dr. Andreas Seeliger, SWK E2 Institut für Energietechnik und Energiemanagement der Hochschule Niederrhein, Reinarzstr. 49, 47805 Krefeld, Deutschland, +49(0)2151/8226664, andreas.seeliger@hs-niederrhein.de, <https://web.hs-niederrhein.de/wirtschaftsingenieurwesen/wir-als-fachbereich/#c7072>

1 Hintergrund und Motivation

Seit 2006 bemüht sich die Bundesregierung darum, die Belastungen durch Bürokratiekosten für die deutsche Wirtschaft zu reduzieren, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Meilensteine waren eine erstmalige Bestandsaufnahme von Informationspflichten durch die Standardkosten-Modell-Datenbank (2006) und die Einführung eines Bürokratiekosten-Indexes (2012). Jüngste Maßnahmen stellen die beiden Bürokratieentlastungsgesetze von 2015 und 2017 dar.

Insgesamt waren diesen Anstrengungen bisher große Erfolge beschieden. In einem ersten Schritt konnten bis 2012 die jährlichen Bürokratiekosten um 12 Mrd. Euro reduziert werden, seitdem folgte bis heute eine weitere Mrd. Euro. Die Bundesregierung hat sich zudem im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung das Ziel gegeben, das Belastungsniveau nicht wieder zu erhöhen („Bürokratiebremse“).

Neben den allgemeinen Entwicklungen sind auch die Belastungen einzelner Branchen und hierbei besonders der Schlüsselindustrien von Bedeutung. Im Jahr 2010 erfolgten im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums mehrere Studien zu branchenspezifischen Bürokratiekosten. Dabei stellte sich heraus, dass die Energiewirtschaft den mit Abstand höchsten Belastungen aus Informationspflichten ausgesetzt war.

Im vorliegenden Artikel werden die Ergebnisse einer neuerlichen Untersuchung des Energiesektors vorgestellt.²

2 Bürokratiekosten in Deutschland

2.1 Definition Bürokratiekosten

Die Bürokratie eines Landes regelt die Aufgaben und den Ablauf der öffentlichen Verwaltung und ist durch eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen definiert. Diese sind unerlässlich für ein reibungsloses Funktionieren des Staatsapparats und schützen Wirtschaft und Bevölkerung vor staatlicher Willkür. Allerdings neigen solche Bürokratiesysteme dazu, dass sie im Laufe der Zeit immer umfangreicher werden und zum Teil Aufgaben wahrnehmen, die durchaus weniger aufwendig gestaltet werden könnten oder gar überflüssig sind.³ In zahlreichen westlichen Staaten haben sich daher staatliche Stellen etabliert, die zunächst versuchen, die tatsächliche Höhe der Belastungen durch Bürokratie zu ermitteln und darauf aufbauend Empfehlungen aussprechen, wie dieses Belastungen

² Dieser Artikel ist eine Erweiterung von Grief/Seeliger (2018). In der vorliegenden Arbeit flossen weitere Erkenntnisse und Hintergründe ein, die im Rahmen einer Sitzung des Arbeitskreises 1.2 „Digitalisierung und Entbürokratisierung der Wirtschaft“ der Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftliche Verwaltung (AWV) im Januar 2019 gewonnen wurden.

³ Diesem Thema widmet sich ausführlich die ökonomische Theorie der Bürokratie. Vgl. dazu grundlegend Niskanen (1971). Eine kurze Einführung findet sich bspw. bei Zimmermann/Henke/Broer (2017), S. 208-212.

gesenkt werden können. In Deutschland existiert seit 2006 der Nationale Normenkontrollrat, der mit der Prüfung der Gesetzgebung betraut ist.⁴

Die Datenerhebung erfolgt durch das Statistische Bundesamt (Destatis), welches die Daten in eine öffentlich zugängige Datenbank einpflegt. Die Berechnung erfolgt nach dem sogenannten Standard-Kosten-Modell (SKM). Die dort abgebildeten Bürokratiekosten umfassten bei ihrer Einführung 2006 zunächst nur Kosten aus Informationspflichten. Dies sind solche Kosten oder Aufwände, die Unternehmen oder der Bevölkerung bspw. beim Ausfüllen von Anträgen und Steuererklärungen, der Datenbereitstellung für öffentlichen Statistiken oder dem Erfüllen von Nachweispflichten usw. entstehen.⁵ 2011 wurde die Erfassung der Bürokratiekosten erweitert. Seither wird der Begriff der Erfüllungskosten verwendet, der folgendermaßen definiert ist: „Der Erfüllungsaufwand umfasst gem. NKRG § 2 Absatz 1 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.“⁶ Die Erfüllungskosten sind somit Bürokratiekosten (im weiteren Sinne), die neben den Informationspflichten (Bürokratiekosten im engeren Sinne) noch weitere Kostengrößen enthalten. Ein Beispiel hierfür ist eine gesetzlich Verpflichtung, Brandmelder in einer Werkshalle zu installieren. Der Einbau muss zwar nicht gegenüber dem Gesetzgeber dokumentiert werden (also keine Informationspflicht), allerdings entstehen dennoch Kosten durch die Erfüllung des Gesetzes. Die unterschiedlichen Bestandteile der Datenerfassung erschweren somit einen direkten Vergleich der Daten vor und nach 2011.

2.2 Entwicklung Bürokratiekosten

Die Bürokratiekosten konnten seit 2006 deutlich gesenkt werden. Bis 2012 wurden die ursprünglich auf ca. 50 Mrd. Euro pro Jahr angesetzten Bürokratiekosten (damals noch ausschließlich aus Informationspflichten bestehend) um rund 12 Mrd. Euro gesenkt werden. Dadurch wurde das Ziel, die Bürokratiekosten um 25% zu senken, erreicht. 2012 wurde der Bürokratiekosten-Index eingeführt, der auf die Bürokratiekosten zu Jahresbeginn normiert wurde (Januar 2012=100). Ziel ist es nunmehr, den Index nicht steigen zu lassen, so dass für neue Gesetze mit zusätzlichen Bürokratiekosten ein entsprechender Rückgang an anderer Stelle vorgenommen werden muss.⁷

Wie aus Abbildung 1 zu entnehmen ist, wurde auch dieses Ziel, nicht zuletzt aufgrund der Bürokratieentlastungsgesetze 2015 und 2017, erreicht. Aktuell belaufen sich die gesamten Bürokratiekosten für die deutsche Wirtschaft auf ca. 45 Mrd. Euro (nunmehr allerdings der erweiterte Kostenbegriff).⁸

⁴ Siehe ausführlicher Nationaler Normenkontrollrat (2016).

⁵ Die genauen Berechnungsmethoden werden bei Statistisches Bundesamt (2006) erläutert.

⁶ Statistisches Bundesamt (2018), S. 5.

⁷ Vgl. Bundesregierung (2018).

⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt zitiert nach FAZ (2017).

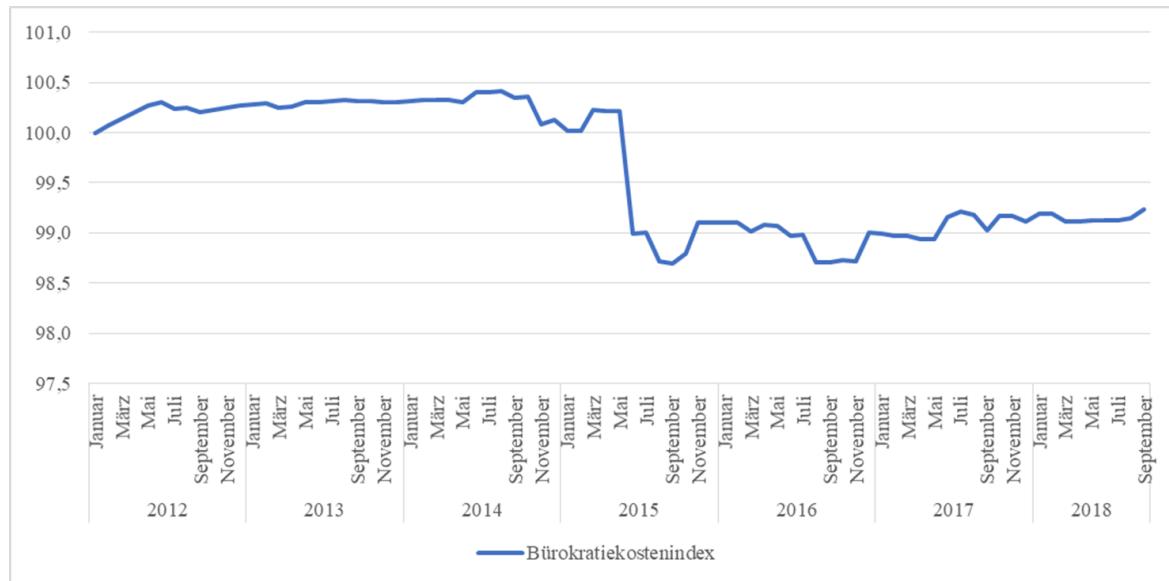


Abbildung 1: Entwicklung des deutschen Bürokratiekostenindex (Januar 2012=100)⁹

2.3 Besonderheiten des Energiesektors in Bezug auf die Bürokratiekosten

Der Energiesektor ist im besonderen Maß von Bürokratiekosten betroffen. Im Jahr 2010 beliefen sich die branchenspezifischen Belastungen auf rund 505 Mio. Euro pro Jahr. Andere Branchen mit ähnlich hoher Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft waren hingegen nur mit deutlich geringeren Kosten belegt. So wurden für die Chemiebranche Bürokratiekosten in Höhe von 40 Mio. Euro ermittelt. Für die Automobilindustrie ergaben sich 17 Mio. Euro und für die strukturell und organisatorisch am ehesten mit dem Energiesektor vergleichbare Telekommunikationsbranche (incl. Postdienstleistungen) waren 29 Mio. Euro errechnet worden.¹⁰

Die Ursache dieser im Vergleich sehr hohen Kosten sind vielfältig und im Wesentlichen durch die komplexen technisch-ökonomischen Anforderungen der Energieversorgung (bspw. natürliches Monopol der Stromnetze und eine hohe Kapitalintensität), der hohen Regelungsdichte bestimmter Geschäftsprozesse (bspw. Grundversorgung mit Strom und Gas, Netzzugangsbedingungen, Netzentgeltregulierung) sowie der sehr hohen Anzahl an Unternehmen (so sind alleine in der Elektrizitätsverteilung ca. 900 Unternehmen tätig) bedingt.¹¹

⁹ Eigene Darstellung nach <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Tabellen/Buerokratiekostenindex.html>.

¹⁰ Vgl. Frontier Economics/IWP/AWV (2010), IPRI/Horvath und Partner (2010), KPMG (2010) sowie Schulze (2009). Letztere Untersuchung wurde nicht durch das Bundeswirtschaftsministerium sondern vom Verband der Chemischen Industrie (VCI) in Auftrag gegeben.

¹¹ Vgl. Riechmann/Schorn/Seeliger (2011).

Im Zuge der Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 hat der Gesetzgeber die sogenannte Energiewende¹² beschlossen. Dies führte zu einer weiteren Zunahme der ohnehin schon hohen Regelungsdichte, was im Folgenden quantifiziert und diskutiert werden soll.

3 Energiewirtschaftsspezifische Auswertung der SKM-Datenbank

3.1 Abgrenzung des Sektors Energiewirtschaft

Bevor die branchenspezifischen Bürokratiekosten aus der Gesamtmenge herausgefiltert werden können, muss der Energiesektor entsprechend abgegrenzt werden. Die Abgrenzung erfolgt dabei im Wesentlichen wie 2010¹³ und deckt neben den explizit im Energiewirtschaftsgesetz adressierten Bereichen Elektrizität und Erdgas auch noch die Energieträger Mineralöl und Kohle sowie den Emissionshandel ab. Ebenfalls erfasst werden die mit erneuerbaren Energien verbundenen Kosten. Diese fallen zwar nach wie vor überwiegend im Strombereich an (weshalb sie im Folgenden auch zumeist unter der Kategorie Elektrizität dargestellt werden), allerdings sind auch Kosten in anderen energiewirtschaftlichen Teilbereichen zu beobachten (bspw. Biokraftstoffe). Auch die Fernwärme wird in der Datenauswertung separat erfasst, allerdings aufgrund der relativ geringen Anzahl an Gesetzen und Verordnungen in den zusammenfassenden Auswertungen im Strombereich inkludiert.

Eine deutlich wichtigere methodische Abgrenzungsfrage ergibt sich bei der tatsächlichen Betroffenheit einzelner Gesetze. Bestimmte in dieser Arbeit erfasste energiewirtschaftliche Normen belasten nicht ausschließlich die Energiebranche sondern auch oder fast vollständig andere Sektoren (bspw. Emissionshandel oder Energiesteuern). Im Rahmen dieser Arbeit macht es durchaus Sinn, auch solche Gesetze zu berücksichtigen, da sie den Zwecken der Energiewende dienen und auch die Preise und damit die Wettbewerbsposition der verschiedenen Energien beeinflussen. Dadurch beeinflussen sie, obwohl die eigentlichen Belastungsträger Nachfrager wie bspw. Industrieunternehmen sind, dennoch die wirtschaftliche Situation der Angebotsseite, also der Energiewirtschaft. Gegebenenfalls wäre es tatsächlich sinnvoller statt „Bürokratiekosten der Energiewirtschaft“ eher „mit Bereitstellung von Energie verbundene Bürokratiekosten“ als Bezeichnung zu verwenden. Wirklich kritisch wird diese Fragestellung jedoch erst, wenn eine weitangelegte sektorale Untersuchung der Bürokratiekosten durchgeführt würde. Hier müsste dann eine genaue Allokation der Bürokratiekosten auf die einzelnen betroffenen Industrien anstelle der Energiewirtschaft erfolgen, um eine Doppelzählung zu vermeiden.

3.2 Auswertung auf aggregierten Niveau

In der Datenbank des Statistischen Bundesamts sind sämtliche in Gesetzen und Verordnungen aufgeführten Bürokratiekosten hinterlegt und mit dem Standardkosten-Modell

¹² Einen kurzen Überblick über die Hintergründe, Ziele und wesentlichen Bausteine der Energiewende gibt Seeliger (2018), S. 15-21.

¹³ Vgl. Frontier Economics/IWP/AWV (2010), S. 13.

(SKM) monetär bewertet. Insgesamt sind in der Datenbank aktuell (Stand September 2018) rund 19.000 Informationspflichten und sonstige Vorgaben enthalten.¹⁴

Nach Eliminierung aller für die Energiebranche nicht relevanten Vorgaben sowie solchen, die zwar für die Energiewirtschaft aber auch für andere Sektoren gelten, verbleiben schließlich 1.264 branchenspezifische Informationspflichten und Erfüllungskosten aus 99 Gesetzen und Verordnungen. Beide Werte sind gegenüber 2010 deutlich angestiegen (933 Informationspflichten aus 66 Gesetzen). Angesichts einer solchen Zunahme verwundert es kaum, dass auch die daraus resultierenden Bürokratiekosten angestiegen sind. Das Ausmaß ist jedoch überraschend, da diese überproportional stark zugelegt haben, nämlich von 505 Mio. Euro auf 1,627 Mrd. Euro. Während sich die Anzahl der Informationspflichten um rund 35% erhöht hat, haben sich die daraus resultierenden Kosten mehr als verdreifacht.¹⁵

Von den Bürokratiekosten sind nicht alle Teilsektoren gleichmäßig betroffen. Wie in Abbildung 2 verdeutlicht, ist der Elektrizitätsbereich mit Abstand am höchsten belastet. Während bei der Anzahl der Gesetze und Verordnungen etwas mehr als die Hälfte ausschließlich die Elektrizität betrifft, sind dies bei der Anzahl der Informationspflichten bereits rund Zweidrittel. In der wichtigsten Kategorie, den tatsächlichen Bürokratiekosten, sind sogar mehr als Dreiviertel für die Elektrizitätswirtschaft von Relevanz. Größenordnungsmäßig war der Elektrizitätssektor bereits 2010 besonders stark belastet, allerdings haben die Anteile gegenüber der damaligen Untersuchung noch einmal um jeweils 10 Prozentpunkte zugenommen. Beim mit Bezug auf die Belastungen zweitgrößten Sektor Erdgas hat sich strukturell gegenüber 2010 wenig verändert. Deutliche Rückgänge gab es hingegen bei der Mineralölwirtschaft. Hier machen sich das Wegfallen einiger Verordnungen, sinkende Fallzahlen sowie einige methodische Neubewertungen positiv bemerkbar. So war 2010 bspw. §8 Abs. 1 PAngV (Preisangabenverordnung) mit 37 Mio. Euro noch die viertgrößte Einzelbelastung. Dort ist geregelt, dass Tankstellen ihre Preise für Autofahrer gut sichtbar ausweisen müssen. In der aktuellen Version der Datenbank kommt dieser Paragraf nur noch auf 1,2 Mio. Euro jährlich. Der wesentliche Unterschied ist der, dass 2010 die Kosten pro Vorgang mit der Anzahl der Tankstellen multipliziert wurde, während 2018 davon ausgegangen wird, dass die Konzernzentralen die Preise auf elektronischen Weg für alle Tankstellen zentral ändern (statt dezentrale (evtl. sogar physische) Preisanbringung durch einen Tankwart). De facto handelt es sich hierbei nicht um einen aktiven Bürokratieabbau durch die Politik sondern lediglich um eine Berücksichtigung digitalisierter Geschäftsprozesse der Wirtschaft.

¹⁴ Sämtliche Daten in diesem Kapitel basieren auf der Datenbank WebSKM des Statistischen Bundesamts: <https://www-skm.destatis.de/webskm/online>.

¹⁵ Zwar darf die zuvor angesprochene unterschiedliche Definition des Begriffs Bürokratiekosten nicht vernachlässigt werden, der Effekt wiegt jedoch nicht allzu hoch. Vielmehr ist ein Großteil der zusätzlichen Bürokratiekosten in neuen Gesetzen oder zusätzlichen Paragrafen entstanden, die 2010 noch nicht existierten.

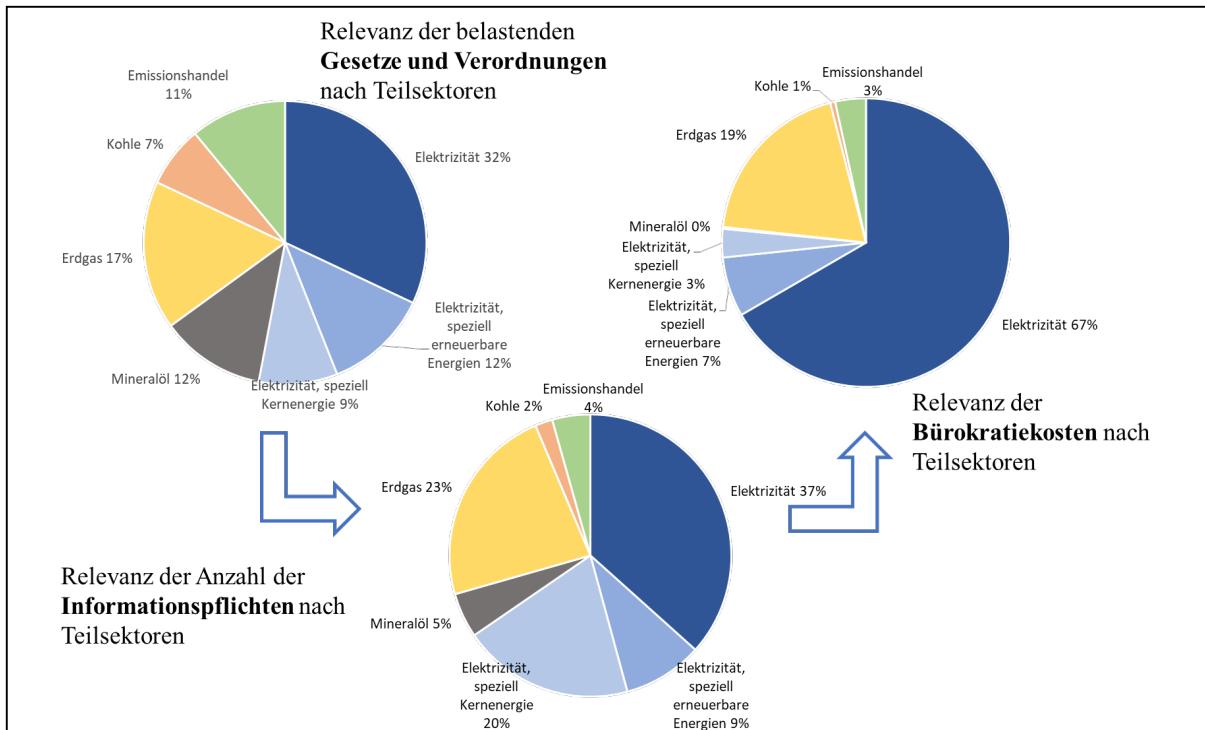
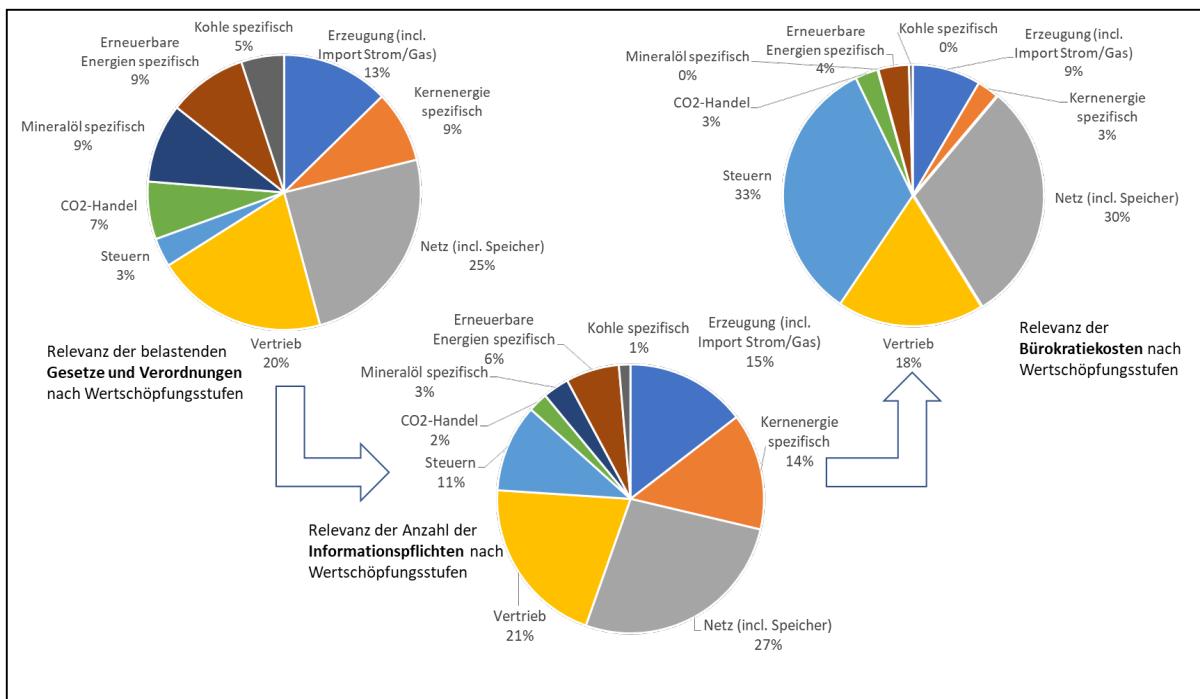


Abbildung 2: Belastungen der energiewirtschaftlichen Teilsektoren¹⁶

Auch bei einer Betrachtung einzelner Wertschöpfungsstufen lassen sich bestimmte Konzentrationen feststellen. Bei der wertschöpfungsspezifischen Betrachtungsweise werden die Kosten soweit es geht bestimmten energieträgerübergreifenden betriebswirtschaftlichen Funktionsbereichen zugeordnet. Dies sind im Wesentlichen die Bereiche Erzeugung/Import, Netze, Vertrieb und Energiesteuern. Darüber hinaus sind noch einige Kategorien, die nur für bestimmte Energieträger oder Erzeugungstechnologien relevant sind, separat ausgewiesen (bspw. Spezialaspekte der Kernenergie).

Ein großer Teil der Bürokratiekosten wird in den Bereichen Netz und Vertrieb generiert (Abbildung 3). Dies war zu erwarten, da einerseits eine entsprechend hohe Zahl an Gesetzen diese Bereiche reguliert und zum anderen bereits in der Vorgängeruntersuchung 2010 ähnliche Dimensionen zu beobachten waren. Etwas überraschend ist hingegen der hohe Beitrag der Energiebesteuerung. Zwar nimmt der Anteil an den Gesetzen mit 3% wie in 2010 (5%) nur eine untergeordnete Rolle ein, bei der Höhe der Bürokratiekosten hingegen ist die Energiebesteuerung mit einem Drittel der höchste Unterbereich. Dies steht im starken Kontrast zu 2010, wo die Steuern nur rund 2% der Kosten ausmachten.

¹⁶ Grief/Seeliger (2018), S. 10.

Abbildung 3: Belastungen nach Wertschöpfungsstufe¹⁷

3.3 Überblick über die kostenintensivsten Gesetze und Verordnungen

Bei der Ursachenforschung für den starken Anstieg der Bürokratiekosten lohnt sich ein Blick auf die 20 in diesem Zusammenhang wichtigsten Gesetze und Verordnungen (Tabelle 1).

Die mit Abstand höchste Belastung geht vom Stromsteuergesetz (StromStG) aus, das ca. ein Drittel der gesamten mit der Bereitstellung von Energie verbundenen Bürokratiekosten ausmacht. Zwar wurde das StromStG bereits in der letzten Untersuchung erfasst, die damit verbundenen Kosten waren aber so gering, dass es das Gesetz nicht in die Top 20 schaffte (unter 2 Mio. Euro). Der Spitzenreiter der damaligen Untersuchung, die Stromnetzzugangsverordnung (StromNZV), schafft es bei dieser Untersuchung nur auf den 14. Platz, was zum einen an den zahlreichen und kostenintensiven neuen Belastungen in anderen Gesetzen liegt, zum anderen aber auch durch deutliche Kostensenkungen in der StromNZV (von 115 auf 35 Mio. Euro) begründet ist.

¹⁷ Eigene Darstellung.

	Gesetz/ Verordnung	Abkürzung	Kosten in Tsd. €	Anzahl Informationspflichten
1.	Stromsteuergesetz	StromStG	559.606	13
2.	Messstellenbetriebsgesetz	MsbG	139.951	9
3.	Energiewirtschaftsgesetz	EnWG	107.761	127
4.	Niederdruckanschlussverordnung	NDAV	104.713	39
5.	Niederspannungsanschlussverordnung	NAV	76.802	39
6.	Energiesteuergesetz	EnergieStG	72.481	20
7.	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme	AVBFernwärmeV	62.398	19
8.	Erneuerbare-Energien-Gesetz	EEG	62.270	52
9.	Stromgrundversorgungsverordnung	StromGVV	61.969	17
10.	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz	TEHG	59.005	16
11.	Energiesteuerverordnung	EnergieStV	52.000	129
12.	Energiedienstleistungsgesetz	EDL-G	51.974	5
13.	Windenergie-auf-See-Gesetz	WindSeeG	38.178	5
14.	Stromnetzzugangsverordnung	StromNZV	35.136	25
15.	Strahlenschutzgesetz	StrlSchG	22.200	59
16.	Atomgesetz	AtG	17.077	46
17.	Strahlenschutzverordnung	StrlSchV	15.692	116
18.	Gasgrundversorgungsverordnung	GasGVV	15.241	17
19.	Verordnung Systemdienstleistungen durch Windenergieanlagen	SDLWindV	14.385	1
20.	Stromsteuerverordnung	StromStV	12.048	34

Tabelle 1: Top 20 Gesetze und Verordnungen nach Bürokratiekosten

4 Einfluss der Energiewende

4.1 Überblick

Interessanterweise sind von den seit 2011 erlassenen Gesetzen nur vier in der Auflistung der höchsten Belastungen enthalten: das Messstellenbetriebsgesetz (MsbG), das Energiedienstleistungsgesetz (EDL-G), das Windenergie-auf-See-Gesetz (WindSeeG) sowie die Verordnung zu Systemdienstleistungen durch Windenergieanlagen (SDLWindV). Allerdings soll dies nicht suggerieren, dass der Anteil des Energiewende-Pakets nur gering ist. Vielmehr sind zahlreiche Informationspflichten auch in bestehenden Gesetzen ergänzt worden, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den Zielen der Energiewende stehen. So auch die kostenintensivste Einzelinformationspflicht, die sich in §10 Abs. 3 StromStG findet. Diese betrifft die Weiterentwicklung und den laufenden Betrieb von Energiemanagementsystemen. Allein diese Norm erreicht Bürokratiekosten fast in Höhe der gesamten Kosten in 2010 (498 Mio. Euro). Gemeinsam mit der korrespondierenden Regelung für Erdgas im EnergieStG sowie den Kosten der Alternative Energieaudits aus

dem EDL-G kann diese Thematik über 600 Mio. Euro auf sich vereinen. Kapitel 4.2 widmet sich daher diesem Themenkomplex noch ausführlicher.

Am Beispiel des Energiemanagementsystems wird aber eine weitere Problematik des SKM deutlich. Den Bürokratiekosten stehen nicht nur Nutzen bei Behörden und anderen staatlichen Stellen, sondern teilweise auch Nutzen in Unternehmen gegenüber. Im Falle des gleich vertieft besprochenen Energiemanagementsystems wären dies neben Steuervergünstigungen auch noch eingesparte Energiekosten.

Ein weiterer Aspekt, der den Gesamteinfluss bzw. die Belastungen der Energiewende schwer quantifizierbar macht, ist die Tatsache, dass zwar zunehmend Gesetze und Verordnungen (und daraus abgeleitete Informations- und Erfüllungspflichten) im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energien hinzugekommen sind, dafür aber im Bereich der konventionellen Energien Kosten gesenkt werden konnten. Hier ist eine pauschale Bewertung, in wie fern dies auf eine effizientere Rechtsetzung oder schlichtweg auf sinkende Fallzahlen im Zuge der Energiewende (Ausstieg Kernenergie und Steinkohlebergbau, Rückgang Erdgasimporte usw.) zurückzuführen ist, nicht möglich sondern immer eine Einzelfallbetrachtung nötig.

Ungeachtet dessen ist der Einfluss der erneuerbaren Energien deutlich gestiegen. War 2010 lediglich des EEG mit rund 21 Mio. Euro pro Jahr als Gesetz in diesem Segment gegeben sind es aktuell zehn Gesetze und Verordnungen, die zusammen auf rund 118 Mio. Euro pro Jahr kommen.¹⁸

4.2 Beispiel Energiemanagementsystem

Der Themenkomplex Energiemanagementsystem (EnMS) besteht aus verschiedenen Regelungen in mehreren Gesetzen. In Summe kommen diese auf ca. 644 Mio. Euro im Jahr, wobei ein Großteil davon auf §10 Abs. 3 Satz 1 StromStG entfällt (rund 498 Mio. Euro).¹⁹

EnMS sind umfangreiche technische Systeme, die helfen sollen, die Energieflüsse und eines Unternehmens zu erfassen und auf ihre Energieverbrauchssenkungspotenziale hin zu untersuchen. EnMS sollen maßgeblich dazu beitragen, die Zielvorgaben zur Energieeffizienz im Rahmen der Energiewende sowie der korrespondierenden EU-Rechtsprechung zu erfüllen.

EnMS sind nicht verpflichtend, können aber die für Nicht-KMU verpflichtenden Energieaudits ersetzen.²⁰ Allerdings sind Energieaudits deutlich kostengünstiger als EnMS, da sie nur alle

¹⁸ Diese Summe beinhaltet die Bürokratiekosten aus §21 WindSeeG. Ein Teil dieser Kosten ist zwar bereits in der SKM enthalten, da die entsprechende Regelung 2017 in Kraft getreten ist. Allerdings beziehen sich die Bürokratiekosten (Stellung von Sicherheitsleistungen) auf zukünftige Ausschreibungen (ab 2021), so dass diese Kosten in Höhe von rund 33 Mio. Euro aktuell noch nicht anfallen und herausgerechnet werden sollten.

¹⁹ Zusätzlich fallen noch einmalige Aufwendungen bei der Einführung in Höhe von 225 Mio. Euro an, die jedoch nicht in den laufenden Kosten des SKM (und in den hier ausgewiesenen Zahlen) enthalten sind.

²⁰ Vgl. BAFA (2016).

vier Jahre durchgeführt werden müssen und im Gegensatz zu den EnMS ohne Investitionen in die IT-Infrastruktur sowie die Bereitstellung von dauerhaft mit Energieeffizienz beauftragten Mitarbeitern (Energiemanager) auskommen. In der SKM sind für §10 Abs. 3 Satz 1 durchschnittliche Personalkosten von rund 90.000 Euro pro Jahr hinterlegt, was darauf hindeutet, dass dies mindestens eine vollzeitbeschäftigte und entsprechend ausgebildete Person erforderlich macht.

Das enorme Ausmaß der Bürokratiekosten aus diesem Themenkomplex, der allein bereits kostenintensiver als die Gesamtbelastungen aus energiespezifischen Regelungen in 2010 ist,²¹ darf jedoch nicht dazu verleiten, eine immer drückendere oder gar unverhältnismäßig hohe Belastung der Unternehmen zu beklagen. Tatsächlich dürfte die reale Belastung deutlich geringer ausfallen:

- Mit der Einführung eines EnMS lassen sich Steuervorteile realisieren. Seit 2013 werden Steuererleichterungen (sogenannter Spitzenausgleich im Rahmen der Strom- und Energiesteuer) für die energieintensive Industrie nicht mehr ohne Gegenleistung gewährt. Energieintensive Unternehmen müssen hierfür ein EnMS implementiert werden.
- Ein EnMS berechtigt ebenfalls zur Zahlung von reduzierten EEG-Umlagesätzen (sogenannte Besondere Ausgleichsregelung).
- Das EnMS sollte Energieeffizienzpotenziale aufzeigen, was (ggf. nach weiteren Investitionen) zu Senkungen des Energieverbrauchs und damit der laufenden Energiebeschaffungskosten führen sollte.
- Durch ein EnMS lassen sich die Kosten für ein (verpflichtendes) Energieaudit einsparen. Letzteres ist zwar deutlich günstiger, dennoch müssten diese eingesparten Kosten gegengerechnet werden.
- Zumindest ein Teil der Personalkosten könnten in die Kategorie der „So-wie-so-Kosten“ fallen. D.h., dass sich bereits vor Einführung des EnMS Mitarbeiter systematisch mit solchen Fragestellungen beschäftigt haben oder vergleichbare Aufgaben wahrgenommen haben, die zu Synergieeffekten (auch bei den Bürokratiekosten) führen können (bspw. Aufgaben des Umweltmanagers).

Da es sich bei EnMS um eine freiwillige Maßnahme von Unternehmen handelt, kann davon ausgegangen werden, dass die Summe aus Steuerersparnis und gesparten Energiekosten auf jeden Fall über den gesamten Kosten (inklusive der Bürokratiekosten) liegen dürfte. Die Argumente der „Freiwilligkeit der Kostenübernahme“ oder der „Vorteil durch Erfüllung“ dürfen jedoch nicht als Vorwand herhalten, diese Kosten zu ignorieren. Zum einen gelten diese Argumente für sehr viele Bürokratiekosten (bspw. jede Art von Subvention oder Transferleistung, die beantragt werden muss oder auch Rückzahlungen im Rahmen von

²¹ Streng genommen handelt es sich hierbei um gar keine Belastung der Energiebranche sondern der energieintensiven Industrie. Da EnMS aber den Zielen der Energiewende dienen und auch Rückwirkungen auf die Energiewirtschaft haben, sind sie im Rahmen dieser Arbeit mit erfasst worden. Bei einer vergleichenden Betrachtung mehrerer Wirtschaftssektoren sollten diese Kosten jedoch auf die betroffenen energieintensiven Branchen aufgeteilt werden.

Steuererklärungen) und zum anderen führt dies auch wieder zu den bereits zuvor angesprochenen Überlegungen der Kosten-Nutzen-Analyse. In vielen Fällen liegen Kostenträger und Nutznießer einer Informationspflicht (oder sonstiger Bürokratiekosten) auseinander (bspw. Unternehmen und Behörde), in diesem Fall erhält das Unternehmen eben einen Teil der Kosten in Form eines Nutzens wieder zurück. Außerdem hätte auch die Möglichkeit bestanden, die Vorteile ohne bzw. mit deutlich niedrigeren Bürokratiekosten zu gewähren, wie es im Falle des Spitzenausgleichs bei Strom- und Energiesteuer vor 2013 der Fall war.

Daher sollten diese Bürokratiekosten auf jeden Fall weiter berücksichtigt werden („Ursache“), allerdings sind die tatsächlichen Belastungen („Wirkung“) zumindest teilweise zu relativieren.

5 Senkungspotenzial

5.1 Allgemeine Möglichkeiten zur Kostensenkung

Die Reduzierung von als unnötigen eingestuften Kosten ist offensichtlich wünschenswert und auch erforderlich, um die Gesamtbelastung für die Wirtschaft nicht zu steigern und das langfristige Ziel nicht zu verfehlten. Auch bei den als nicht unnötig angesehenen Bürokratiebelastungen ist eine ständige Kosten-Nutzen-Abwägung vorzunehmen.

Die folgenden Möglichkeiten bieten sich grundsätzlich zur Entlastung an:²²

- Abschaffung ohne Ersatz
- Genehmigungsfiktion („Zustimmung durch Schweigen“) und Präklusionsregel (Ausschluss)²³
- Ausnahmen und Beschränkungen
- Flexibilität und Ermessensspielräume
- Ersatz durch eine andere Informationspflicht oder Form von Kontrolle und Verhaltenssteuerung
- Rückgriff auf vorhandene Daten
- Zentralisierung von Daten
- Zusammenlegung einzelner Informationspflichten
- Reduktion der Datenanforderungen
- Vereinfachung der Datenerfassung
- Änderung des Übermittlungswegs
- Änderung der Verfahrensorganisation

²² Vgl. Frontier Economics/IWP/AWV (2010), S. 53.

²³ Eine Genehmigungsfiktion ist ein hypothetisch erdachter Verwaltungsakt und wird durch das Nichtreagieren oder Schweigen der zuständigen Behörde ausgelöst. Eine Präklusion beschreibt den Ausschluss bestimmter Rechtshandlungen oder Rechte unter der Bedingung, dass die Rechte innerhalb der gesetzlichen oder vertraglich vereinbarten Frist nicht wahrgenommen werden.

- Übertragung von Entscheidungskompetenzen
- Optimierung der Verständlichkeit und Kommunikation

Die Auswahl der infrage kommenden Ansätze hängt zum einen von der Komplexität zur Bearbeitung einer Informationspflicht ab und zum anderen vom resultierenden Nutzen aus der Bearbeitung. So ist zum Beispiel die Abschaffung einer Informationspflicht nicht sinnvoll, wenn die Bearbeitung ohnehin anfällt und somit kein zusätzlicher Aufwand für die Wirtschaft entsteht.

5.2 Ausblick: Identifizierung von Kostensenkungspotenzialen

Das konkrete Senken der Bürokratiekosten ist ein komplexer Prozess. Auf den ersten Blick würden sich die Bürokratiekosten um rund ein Drittel senken lassen, wenn alleine die kostenintensivste Norm (der zuvor besprochene §10 Abs. 3 Satz 1 StromStG) ersatzlos gestrichen würde. Als Alternative könnten entweder die Steuervergünstigungen ohne weitere Auflage gewährt werden (wie bereits vor 2013) oder die Steuervergünstigungen überhaupt nicht mehr geltend gemacht werden. Im einen Fall dürfte die Erreichung der Ziele der Energiewende im Bereich der Energieeffizienz in Gefahr geraten, im anderen Fall würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie in Mitleidenschaft gezogen. Vor diesem Hintergrund sind vermutlich die hohen (aber sich zum Großteil durch Steuerfinanzierung und Energiekostensenkungen refinanzierbaren) Bürokratiekosten das geringere Übel.

Nicht zuletzt die Erfahrungen aus den sektorspezifischen Untersuchungen 2010 haben gezeigt, dass ohne eine aktive Mitarbeit der betroffenen Unternehmen, die Identifikation unverhältnismäßiger Bürokratiekosten nur schwer gelingen kann. Den Unternehmen wiederum fehlt an mancher Stelle der Einblick in den möglichen Nutzen der jeweiligen Regelungen. Von daher bietet sich ein enges Zusammenwirken von Wirtschaftsvertretern, wissenschaftlichen Gutachtern, dem Statistischen Bundesamt und natürlich dem Gesetzgeber an. Die Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftliche Verwaltung (AWV e.V.)²⁴ bietet hierfür eine neutrale Austauschplattform, deren erfolgreiche Arbeit auch in Zukunft unterstützt werden sollte.

6 Fazit

Der Energiesektor war, ist und wird immer ein hoch regulierter Wirtschaftsbereich bleiben. Ungeachtet dessen sollten auch hier die Bürokratiekosten im Auge behalten werden, selbst wenn dies angesichts der zunehmenden Umstrukturierungsaufgaben im Zuge der Energiewende schwierig erscheint. Immerhin ist es dem Gesetzgeber gelungen, einige der höchsten Belastungen der Untersuchungen aus 2010 deutlich zu reduzieren. Diese Ambitionen sollten auch für die neu hinzu gekommenen Gesetze gelten, so dass weder die Energiewirtschaft noch die energieintensive Industrie im internationalen Wettbewerb unverhältnismäßig hoch beeinträchtigt werden.

²⁴ Siehe <https://www.awv-net.de>.

Insgesamt erscheinen die hohen Bürokratiekosten aber eher Symptome zu sein. Die eigentliche Problematik des Energiebereichs ist die generell sehr hohe Regelungsdichte für eine sehr hohe Anzahl an Unternehmen. Beides sind Baustellen, die, unabhängig von den Bürokratiekosten, kritisch hinterfragt werden müssen. Natürlich muss der Energiesektor stärker reguliert werden als die meisten anderen Wirtschaftsbereiche. Dies gilt jedoch nicht für alle Bereiche. Während dies bspw. bei der Netzregulierung, bei Sicherheitsvorkehrungen oder Umweltschutz weitestgehend unvermeidbar ist, sind andere gesetzgeberische Maßnahmen sicherlich nicht immer ökonomisch zwingend notwendig. Mögliche Diskussionen könnten nach Ansicht der Autoren bspw. um die Sicherheitsbereitschaft (sogenannte „Klimareserve“)²⁵ oder die Offshore-Haftungsumlage (ab 2019 Offshore-Netzumlage)²⁶ geführt werden. Mit Hinblick auf die Anzahl der in Deutschland tätigen Netzbetreiber muss ebenfalls geprüft werden, ob es tatsächlich fast 900 Strom- und über 700 Gasverteilnetzbetreiber bedarf, um eine sichere und wirtschaftliche Versorgung zu gewährleisten.²⁷ Würde sich die Zahl der Netzbetreiber auf ein mit den meisten europäischen Staaten vergleichbares Niveau reduzieren, würden automatisch auch die Bürokratiekosten der entsprechenden Gesetze drastisch sinken.

²⁵ Siehe ausführlich PWC (2017), S. 154-162.

²⁶ Siehe ausführlich Riedle (2018).

²⁷ Siehe https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/DatenaustauschundMonitoring/UnternehmensStammdaten/Uebersicht_Netzbetreiber/UebersichtStromUndGasnetzbetreiber_node.html.

Literatur

- BAFA (2016): Merkblatt für Energieaudits nach den gesetzlichen Bestimmungen der §§8 ff. EDL-G. Eschborn.
- Bundesregierung (2018): Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau. Berlin.
- FAZ (2017): Bürokratie kostet die Wirtschaft jährlich 45 Milliarden Euro. FAZ.NET, 30.07.2017. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/f-a-z-exklusiv-buerokratie-kostet-die-wirtschaft-jaehrlich-45-milliarden-euro-15129011.html>.
- Frontier Economics/IWP/AWV (2010): Möglichkeiten und Grenzen einer Verbesserung der Wettbewerbssituation der Energiewirtschaft durch Abbau von branchenspezifischen Kosten aus Informationspflichten. Berlin.
- Grief, M./Seeliger, A. (2018): Entwicklung der branchenspezifischen Bürokratiekosten im Zuge der Energiewende. In: AWV-Informationen, Jg. 64, Heft 6, S. 8-11.
- IPRI/Horvarth und Partner (2010): Möglichkeiten und Grenzen einer Verbesserung der Wettbewerbssituation der Automobilindustrie durch Abbau von branchenspezifischen Kosten aus Informationspflichten. Berlin.
- KPMG (2010): Möglichkeiten und Grenzen einer Verbesserung der Wettbewerbssituation der Post- und Telekommunikationswirtschaft durch den Abbau von branchenspezifischen Kosten aus Informationspflichten. Berlin.
- Nationaler Normenkontrollrat (2016): Der Nationale Normenkontrollrat. Berlin.
- Niskanen, W. (1971): Bureaucracy and Representative Government. Chicago.
- PWC (2017): Regulierung in der deutschen Energiewirtschaft – Band II: Strommarkt. Freiburg u.a.
- Riechmann, C./Schorn, M./Seeliger, A. (2011): Bürokratiebelastungen der Energiewirtschaft – eine Bestandsaufnahme. In: Energiewirtschaftliche Tagesfragen (et), Jg. 61, Heft 3, S. 64-67.
- Riedle, J. (2018): Überwachung der Offshore-Haftungsregelungen. Baden-Baden.
- Schulze G. (2009): Bürokratie- und Regulierungskosten in der chemischen Industrie – Potenziale zu ihrer Reduktion. Frankfurt a. M.
- Seeliger, A. (2018): Energiepolitik – Eine Einführung in die volkswirtschaftlichen Grundlagen. München.
- Statistisches Bundesamt (2006): Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten - Einführung des Standardkosten-Modells auf der Bundesebene. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Wiesbaden.
- Zimmermann, H./Henke, K./Broer, M. (2017): Finanzwissenschaft. München.