

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur zur Fortentwicklung der Industrienetzentgelte im Elektrizitätsbereich



Stefan Körzell
Mitglied des Geschäftsführenden
Bundesvorstandes

Zusammenfassung

- Energieintensive Industrien sind für den Wirtschaftsstandort Deutschland mit seinen vernetzten Wertschöpfungsketten von großer Bedeutung. Sie stehen für hochwertige Wertschöpfung und Beschäftigung. Um Deindustrialisierung zu verhindern und die nachhaltige Modernisierung der energieintensiven Produktionsprozesse zu ermöglichen, ist ein verlässliches Stromkostenniveau erforderlich.
- Die individuellen Netzentgelte stellen eine entscheidende Rahmenbedingung für die Wirtschaftlichkeit der energieintensiven Produktion in Deutschland dar. Sie müssen beibehalten werden.
- Die industriellen Flexibilisierungspotentiale sind sehr heterogen und durch arbeitsorganisatorische, verfahrenstechnische und wirtschaftliche Restriktionen stark limitiert. Eine forcierte Flexibilisierung der Produktion würde erhebliche wirtschaftliche und soziale Folgeschäden riskieren.
- Eine Reform der individuellen Netzentgeltsystematik muss praxisgerecht und mit Blick auf die Beschäftigten ausgestaltet werden. Das individuelle Entlastungsvolumen muss in jedem Fall wenigstens beibehalten werden. Denkbare Reformen sind eine Streichung der Bandlastvorgabe in § 19 (2) StromNEV oder zusätzliche Bonussysteme.

9. September 2024

Kontaktpersonen:

Frederik Moch
Abteilungsleiter
Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik
Telefon: 030 – 24 060-576
E-Mail: frederik.moch@dgb.de

Felix Fleckenstein
Referent Energiepolitik
Abteilung Struktur-, Industrie-
und Dienstleistungspolitik
Telefon: 030 – 24 060-351
E-Mail: felix.fleckenstein@dgb.de

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**
Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de

Grundsätzliche Überlegungen

Energie ist Grundlage aller wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse und damit ein herausragendes Gut der öffentlichen Daseinsvorsorge und konstituierend für den Wohlstand einer Gesellschaft. Die verlässliche Verfügbarkeit leistbarer Energie muss daher vorrangiges politisches Ziel sein. Insbesondere müssen sich die Strompreise auf wettbewerbsfähigem Niveau bewegen. Durch die Energiewende befindet sich das Stromsystem in einem tiefgreifenden Umbau. Dieser Umbau erfordert insbesondere strukturelle Veränderungen des Stromerzeugungs- und -übertragungssystems. Mit dem vorliegenden Regulierungsvorhaben möchte die Bundesnetzagentur die Stromverbraucherseite adressieren und eine Verhaltensänderung der industriellen Stromverbraucher anreizen. Diese sollen ihren Stromverbrauch stärker zeitlich flexibilisieren.

Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes sollten insbesondere die Bedarfe der Stromverbraucherseite bei der Konzeption des Stromsystems im Vordergrund stehen. Die Schaffung eines verbraucherdienlichen Stromsystems sollte daher vor der Incentivierung eines stromsystemdienlichen Verbraucherverhaltens priorisiert werden. Darauf hat der Deutsche Gewerkschaftsbund wiederholt hingewiesen.

Die industriellen Flexibilisierungspotentiale sind nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes sehr heterogen und durch arbeitsorganisatorische, verfahrenstechnische und wirtschaftliche Restriktionen stark limitiert. Ferner weist der Deutsche Gewerkschaftsbund darauf hin, dass eine Flexibilisierung des industriellen Stromverbrauchs de facto eine Flexibilisierung der Produktions- und damit Arbeitszeiten bedeutet. Diese werden insbesondere durch die Tarifparteien bestimmt.

Weitere Verschlechterung der Standortbedingungen droht

Insbesondere für energieintensive Industrien stellen Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit von Energie eine zentrale Voraussetzung dar. Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt die bisherige Ausgestaltung des §19 (2) StromNEV. Die bisherige Regelung individueller Netzentgelte stellt für die betroffenen Industriezweige Planbarkeit und Verlässlichkeit sicher und leistet einen wichtigen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit der energieintensiven Produktion in Deutschland. Auf die Bedeutung der energieintensiven Industriezweige für die deutsche Beschäftigungs- und Wirtschaftsstruktur hat der Deutsche Gewerkschaftsbund wiederholt hingewiesen. Die individuellen Netzentgelte müssen daher grundsätzlich bleiben. Die sonst drohenden zusätzlichen Kosten wären für zahlreiche Betriebe endgültig existenzbedrohend.

In den letzten Jahren lassen sich in energieintensiven Branchen vermehrt energiekostenbedingte Wirtschaftlichkeitsprobleme beobachten. Damit gerät gute, tarifgebundene Beschäftigung in diesen Branchen unter erheblichen Druck. Im Zuge der Klimaschutz- und Energiewendebestrebungen nimmt die Bedeutung von Strom als Energieträger im industriellen Bereich immer weiter zu. Nach Überzeugung des Deutschen Gewerkschaftsbundes muss vor diesem Hintergrund die politische Priorität darauf liegen, verlässlich international wettbewerbsfähige Stromkosten sicherzustellen, um erstens die akuten Verlagerungs- und Deindustrialisierungsrisiken der energieintensiven Industriezweige zu adressieren und zweitens eine Elektrifizierung und damit nachhaltige Modernisierung der energieintensiven Produktionsprozesse überhaupt erst zu ermöglichen.

Energieintensive Industrien sind also auf einen verlässlichen wirtschaftlichen Rahmen angewiesen. Gerade in der aktuellen, mit erheblichen Unsicherheiten behafteten, Transformationsperiode wäre zusätzliche Verunsicherung kontraproduktiv. Der Deutsche Gewerkschaftsbund steht dem Vorhaben der

Bundesnetzagentur, die individuellen Netzentgelte für die Industrie nun grundsätzlich in Frage zu stellen, daher zutiefst skeptisch gegenüber.

Ein Wegfall der individuellen Netzentgelte würde einigen energieintensiven Betrieben die wirtschaftliche Produktion in Deutschland endgültig verunmöglichen. Damit ginge ein untragbarer Verlust von hochwertiger Wertschöpfung und Beschäftigung einher. Individuelle Netzentgelte müssen daher grundsätzlich bleiben.

Eine Flexibilisierung des Stromverbrauchs kann die Effizienz des Stromsystems zweifellos steigern. Eine Veränderung des Stromverbrauchs- und damit Produktionsverhaltens hat indes nicht nur stromsystemseitige Wirkungen, sondern ebenso Folgen für betriebliche Abläufe, Beschäftigte, Produktionsverfahren, Geschäftsmodelle, Wertschöpfungsketten und die Wirtschaftsstruktur insgesamt. Eine nachfrageseitige Flexibilitätserbringung sollte daher stets freiwillig erfolgen, um negative Nebeneffekte in Form von Produktionsausfällen oder Produktqualitätsminderungen vorzubeugen und bewährte betriebliche Abläufe nicht zu gefährden. Dies gilt umso mehr, da in verschiedenen Produktionsbereichen einer Flexibilisierung enge technische Verfahrensgrenzen gesetzt sind.

Effizienzgewinne des Stromsystems sind somit stets im volkswirtschaftlichen Gesamtzusammenhang zu gewichten. Mehr Effizienz des Stromsystems ist mithin nicht mit mehr gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt gleichzusetzen.

Dies gilt es bei der etwaigen Ausgestaltung eines neuen Sondernetzentgeltes unbedingt zu beachten. Vor dem Hintergrund der obigen Überlegungen muss sichergestellt sein, dass die Entlastungen bestehen bleiben. Für die betroffenen Betriebe darf keine zusätzliche Kostenbelastung gegenüber der bisherigen individuellen Netzentgeltsystematik entstehen. Flexibilitätsanreize sollten allenfalls in Form einer zusätzlichen angemessenen Entlastung ausgestaltet werden, um Produktionsausfälle und Investitionen in erforderliche Zusatzkapazitäten zu kompensieren. Eine Bonussystematik, die die flexible Laststeuerung fördert, wäre daher zu begrüßen. Es braucht verlässliche langjährige Planungssicherheit für Investitionen in Flexibilität.

Ferner weist der Deutsche Gewerkschaftsbund darauf hin, dass die Transformationsherausforderungen der Netze einer grundlegenden, strukturellen Netzfinanzierungsreform bedürfen. Die ungewisse künftige Stromkostenbelastung durch Netzausbau und -betrieb schränkt die Planungssicherheit erheblich ein. Vor dem Hintergrund der Energiewende ist nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes ein stärkeres staatliches Engagement im Bereich der Stromnetze notwendig. Andernfalls droht der Netzausbau weiter hinter seinen Zielen zurückzubleiben und die bestehende Form der Finanzierung zu verschärften Verteilungskonflikten zu führen. Neben einer stärkeren direkten Beteiligung am Netzausbau durch den Staat erscheinen alternativ andere Instrumente zur zeitlichen Streckung und bundesweiten Wälzung der Investitionskosten zielführend. Dies könnte über Instrumente wie Fonds, Sondervermögen, Amortisationskonten, öffentliche Unternehmen oder öffentliche Banken erfolgen.

Flexibilitätspotentiale in der betrieblichen Praxis

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt, dass die Bundesnetzagentur die Flexibilisierungsanreize am „tatsächlich vorhandenen und künftig erreichbaren Flexibilitätspotential“ orientieren möchte (S. 9). Ferner wird begrüßt, dass die Bundesnetzagentur zur Ermittlung dieses Potentials den intensiven Austausch mit der Branche sucht (S. 9). Eine objektive Ermittlung des „tatsächlich vorhandenen und künftig erreichbaren Flexibilitätspotentials“ erscheint indes kaum möglich. Die denkbar erschließbaren Flexibilitätspotentiale sind nahezu unbegrenzt, aber immer mit Adaptionaufwand bzw. -kosten verbunden. Die Festlegung eines „tatsächlich vorhandenen und künftig erreichbaren Flexibilitätspotentials“ ist damit eine politische Abwägungsentscheidung.

Auch weist der Deutsche Gewerkschaftsbund darauf hin, dass Flexibilisierungspotentiale im Regelfall erst nach der Umstellung der Produktion auf strombasierte Verfahren entstehen. Für eine solche Umstellung fehlen derzeit aber vielerorts die Voraussetzungen. Insbesondere die erhebliche Unsicherheit über die künftige Stromkostenentwicklung und die mancherorts unzureichende physikalische Stromverfügbarkeit hemmen Investitionen in die Elektrifizierung der Produktion. In einem ersten Schritt muss die politische Priorität darauf liegen, die Voraussetzungen für eine Umstellung auf strombasierte Produktionsverfahren zu schaffen. Erst nachgelagert kann versucht werden, etwaig entstehende Flexibilisierungspotentiale durch positive Anreize zu heben.

Beschäftigungspolitische Limitationen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund tritt für einen realistischen und praxisgerechten Ansatz ein, der Stromverbrauchsflexibilisierungen insbesondere hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Beschäftigten bewertet.

Mit einer Verschiebung der Stromverbrauchszeiten werden Produktions- und damit Arbeitszeiten verschoben. Der Deutsche Gewerkschaftsbund lehnt eine Forcierung atypischer Arbeitszeiten vehement ab. Diese drohen durch eine stärkere Stromverbrauchsflexibilisierung in vielfältiger Weise.

Aus einer Forcierung der Stromentnahme in Niedrigpreiszeitfenstern droht eine Zunahme von Arbeitsschichten etwa in den Nachtstunden oder an Wochenenden. Auch ist eine Verkürzung bzw. Zerstückelung der Schicht- und Arbeitszeiten entsprechend der Niedrigpreiszeitfenster denkbar. Wird die Produktionszeit konsequent am sehr volatilen und kaum prognostizierbaren Preissignal der Strombörse ausgerichtet, droht ein immenser Verlust an Planungssicherheit und Selbstbestimmtheit der Arbeitszeiten. Insbesondere bei einer an der Intraday-Strompreisvolatilität ausgerichteten Produktion wäre dies besonders ausgeprägt. Der Flexibilisierungsdruck droht direkt an die Beschäftigten weitergegeben zu werden, wenn diese dann kurzfristig etwa nachts oder an Wochenenden arbeiten müssen.

Atypische Arbeitszeiten wirken sich erwiesenermaßen negativ auf Gesundheit und Lebensqualität der Beschäftigten aus. Nachtarbeit ist besonders gesundheitsschädlich. Zudem reduziert sich die Zeit, die Beschäftigten für soziale Teilhabe zur Verfügung steht (etwa Zeit mit der Familie, Freizeitaktivitäten). Kurzfristige Änderungen der Arbeitszeiten, die mit einer Flexibilisierung einhergehen würden, sind besonders schädlich. Die Beschäftigten drohen Planungssicherheit über ihre Freizeit einzubüßen. Insgesamt droht ein erheblicher Verlust der individuellen und kollektiven Selbstbestimmtheit der Arbeits- und Lebenszeit.

In tarifgebundenen Betrieben werden die beschriebenen erheblichen Nachteile atypischer Arbeitszeiten bereits heute durch Kompensationsmechanismen wie Zuschläge oder Freizeitregelungen ausgeglichen. Eine Forcierung atypischer Arbeitszeiten ohne Forcierung von Tarifbindung ist für den Deutschen Gewerkschaftsbund undenkbar.

Eine Forcierung atypischer Arbeitszeiten droht zudem die Fachkräftegewinnung zu erschweren. Insbesondere der Bereich der energieintensiven Industrien ist auch aufgrund seiner vergleichsweise stabilen Arbeitszeitmodelle heute noch vergleichsweise attraktiv für Fachkräfte.

Verfahrenstechnische Limitationen

Ferner wird das Flexibilitätspotential durch die begrenzte Flexibilisierbarkeit einiger Produktionsverfahren limitiert. Die Produktionsverfahren mancher Industriezweige sind auf einen kontinuierlichen Strombezug angewiesen bzw. können nicht mit vertretbarem Aufwand flexibilisiert werden. Der Ausgleich von flexibilitätsbedingten Produktionsschwankungen durch die Speicherung oder Lagerung von (Zwischen-)produkten sind ohne ein angemessenes Anreizsystem unwirtschaftlich. Flexibilitätsprodukte müssen daher wirtschaftliche und technische Hemmnisse und Herausforderungen der spezifischen Industrien bzw. bzw. relevanter Anlagen berücksichtigen. Eine weitgehende Flexibilisierung von Prozessen geht in aller Regel mit Effizienzverlusten einher. Bei einer Neuausgestaltung der Sondernetzentgelte ist daher unbedingt sicherzustellen, dass verfahrenstechnische Limitationen nicht zu negativen Nebeneffekten auf andere Entlastungstatbeständen führen.

In den Zielsetzungen von Flexibilität und Energieeffizienz ergibt sich somit ein Zielkonflikt. So kann sich eine politisch gewünschte Flexibilisierung des Stromverbrauchs nachteilig auf den Erhalt wichtiger Entlastungen zum Carbon Leakage-Schutz auswirken. Regulatorisch ist daher unbedingt sicherzustellen, dass die Entlastungen für im internationalen Wettbewerb stehenden Industrien sich gegenüber den Status Quo nicht verringern. Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes darf keine Abwanderung dieser Branchen forciert werden.

Ferner weist der Deutsche Gewerkschaftsbund darauf hin, dass industrielle Produktionsverfahren häufig in hochkomplexe Wertschöpfungs- und damit Logistikketten eingebettet sind. Auch die erforderliche Abstimmung mit vor- und

nachgelagerten Produktionsschritten und der entsprechenden Logistik dürfte die betriebspraktische Flexibilisierbarkeit vieler Verfahren stark limitieren. Ein Beispiel hierfür sind Verbundstandorte der Chemieindustrie mit ihren aufeinander aufbauenden Stoffströmen.

Wirtschaftliche Limitationen

Wie oben dargestellt ist die wirtschaftliche Situation energieintensiver Betriebe derzeit grundsätzlich angespannt. Von 2023 auf 2024 verdoppelte sich das durchschnittliche Übertragungsnetzentgelt von 3,12 ct/kWh auf 6,43 ct/kWh. Das Entlastungsvolumen der betroffenen Industrie wird 2024 voraussichtlich bei über 1 Milliarde EUR liegen, wobei die individuelle Entlastungssumme pro Abnahmestelle im Durchschnitt im niedrigen zweistelligen Millionenbereich liegt.

Ein neues Sondernetzentgelt muss daher so ausgestaltet werden, dass es die Wirtschaftlichkeit der Produktion nicht verringert, sondern gegenüber dem Status Quo in jedem Fall vergrößert. Flexibilitätsanreize sollten daher allenfalls in Form einer zusätzlichen Entlastung ausgestaltet werden.

Offene Fragen zur Ausgestaltung der Regelung

Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist stark erklärungsbedürftig, warum die Bundesnetzagentur im Grundsatz vorsieht, „eine Stärkung des Marktsignals anhand der Netzentgelte vorzunehmen“ (S. 9). Insbesondere stromintensive Betriebe orientieren sich für ihren Strombezug bereits heute häufig am sog. Marktsignal. Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist dieses Marktsignal gleichwohl zunehmend ungeeignet, tatsächliche Knappheiten abzubilden (u.a. aufgrund des verzerrenden Preisbildungsmechanismus und der unzureichenden Netzinfrastrukturen). Der Deutsche Gewerkschaftsbund tritt daher für eine Reform des Strommarkts ein. Diese Problematik erkennt die Bundesnetzagentur auch selbst an und schreibt „Die Beschlusskammer verkennt dabei jedoch nicht, dass Reaktionen auf das Marktsignal mitunter auch engpassverschärfend wirken können.“ (S.10)

Ist man dagegen der Auffassung, das Marktsignal bilde Knappheiten zutreffend ab, bleibt ungewiss, warum eine „Stärkung“ bzw. Verzerrung dieses Marktsignals für notwendig erachtet werden. Es kann ferner nicht nachvollzogen werden, warum diese Verzerrung zwar für die Industrie, nicht aber für Speicher vorgeschlagen wird (S. 9). Mit dem zunehmenden Anschluss volatiler und dezentraler Einspeiser wächst die Belastung der Netze an, woraus primär der Netzausbaubedarf und damit einhergehende Netzausbau- und Engpassmanagementkosten entstehen. Damit steigt auch der Flexibilitätsbedarf im System – etwa in Form von Speichern, Elektrolyseuren, steuerbaren Backup-Kraftwerken oder Demand Side Management. Insbesondere der Aufbau von Speicherkapazität sollte daher besonders begünstigt werden.

Unverändert kann ein gleichmäßiges Abnahmeverhalten (Bandlast) zugleich einen netzdienlichen Effekt haben, soweit dieses Verhalten zur Senkung oder Vermeidung der Erhöhung der Netzkosten beiträgt. Plötzliche Leistungsspitzen in Bandlast von industriellen Abnehmern wären auch zum aktuellen Stand der Energiewende daher wenig förderlich.

Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes wäre es in sich konsequenter, flexibilitätssteigernde Netzentgeltanreize wenn überhaupt nicht an den Strombörsenpreisen, sondern der Netzdienlichkeit des Verbrauchsverhaltens auszurichten – zumal die Bundesnetzagentur die aktuelle Reform u.a. mit einem sog. „netzschädlichen“ Abnahmeverhaltens stromintensiver Industriebetriebe rechtfertigt.

In der Gesamtschau bleiben zur vorgeschlagenen Ausgestaltung des neuen Sondernetzentgeltes zahlreiche offene Fragen.

Schlussbemerkungen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund erkennt an, dass die Bundesnetzagentur eine „überkomplexe, unpraktikable“ Regelung vermeiden will. Auch kleine Unternehmen müssen dazu in der Lage sein, das Verfahren zu administrieren. Der Deutsche Gewerkschaftsbund plädiert auch aus diesem Grund für eine einfache Regelung mit möglichst wenig Sondertatbeständen.

Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes könnte dafür insbesondere zielführend sein, energieintensiven Industriezweigen ein pauschales Sondernetzentgelt zu gewähren, das das bestehende Entlastungsvolumen wenigstens verstetigt, ohne Anreize für einen unflexiblen Stromverbrauch fortzusetzen (d.h. Streichung der Bandlastvorgabe in § 19 (2) StromNEV). Eine solche Reform wäre einfach umzusetzen, würde die Standortbedingungen für die energieintensiven Industrien nicht weiter verschlechtern, und würde den Anreiz zum unflexiblen Stromverbrauch effektiv eliminieren.

Ferner wird begrüßt, dass die Bundesnetzagentur einen angemessenen Übergangszeitraum anstrebt.