



Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Eckpunktepapier Netze. Effizient. Sicher. Transformiert. der Bundesnetzagentur vom Januar 2024

Übergreifende Aspekte

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften unterstützen den Klimaschutz und die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft hin zur Klimaneutralität. Vor dem Hintergrund der dafür notwendigen, umfassenden Transformation des Energiesystems kommen dem Netzausbau sowie der Transformation und Digitalisierung der Energienetze entscheidende Bedeutung zu.

Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur Unabhängigkeit und Zuständigkeit der Regulierungsbehörden und deren Umsetzung im Energiewirtschaftsgesetz sind Rolle und Aufgaben der Bundesnetzagentur deutlich verändert. Dies hat Konsequenzen für deren Arbeit und Aufstellung. Dem folgt ein notwendiger Blick auf die bisherige Regulierung.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt es daher, dass die Bundesnetzagentur den Regulierungsrahmen für Strom- und Gasnetzbetreiber weiterentwickeln will. Es ist nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes richtig, das Auslaufen der Anwendbarkeit der bisher gültigen Verordnungen für eine inhaltliche Überprüfung des Regulierungsrahmens zu nutzen. Die Anreizregulierung ist nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes reformbedürftig, da die bisherigen Regulierungsperioden vielerorts als Belastung der Beschäftigten gewirkt haben.

Weiterhin gilt es, die Energienetze mit Blick auf die Erfordernisse der Energiewende technologisch und ökonomisch zukunftsfest aufzustellen und dafür die richtigen regulatorischen Weichen zu stellen. Bei den Netzbetreibern muss gute und tarifvertraglich entlohnte Beschäftigung geschaffen werden und erhalten bleiben. Die Investitionen in Aus-, Fort- und Weiterbildung müssen erhöht werden. Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt, dass die diesbezüglichen Festlegungen auf Grundlage eines umfassenden Konsultations- und Diskussionsprozesses erlassen werden sollen.

Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte des Eckpunktepapiers der Bundesnetzagentur vom Januar 2024 kommentiert.

28. Februar 2024

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB-Bundesvorstand
Abteilung Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

Frederik Moch
Leiter der Abteilung

frederik.moch@dgb.de
Telefon: +49 30 24060 576

Felix Fleckenstein
Referent für Energiepolitik

felix.fleckenstein@dgb.de
Telefon: +49 30 24060 351

Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de

Grundsätzliche Überlegungen zur Regulierung von Energienetzen

Für die Funktionsfähigkeit moderner Gesellschaften haben Energienetze eine zentrale Bedeutung. Wie im Eckpunktepapier zutreffend beschrieben wird, handelt es sich beim Betrieb von Energienetzen zudem weitgehend um natürliche Monopole. Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes gibt es daher besonders hohe Anforderungen an die Regulierung von Energienetzen, bei der die politischen Entscheidungsträger*innen weiter eine herausgehobene Rolle einnehmen.

In Deutschland wurde historisch die politische Entscheidung getroffen, die Energieversorgung im Wesentlichen wettbewerblich zu organisieren. Dies betrifft auch die Energienetze, bei denen sich aufgrund ihres inhärenten Monopolcharakters kein Wettbewerb einstellen kann. Der Deutsche Gewerkschaftsbund stimmt dem Eckpunktepapier daher dahingehend zu, dass effizientes Verhalten der Netzbetreiber durch eine entsprechend umfassende Regulierung angereizt werden muss.

Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist es prinzipiell denkbar, die Energieversorgung auch anders zu organisieren. Die Aussage, dass „Versorgungsinfrastrukturen [...] eine dienende Funktion für die Märkte“ (S. 10) haben, wird daher nicht geteilt. Stattdessen haben Versorgungsinfrastrukturen nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes eine dienende Funktion für Gesellschaft und Wirtschaft. Die Leistungsfähigkeit von Versorgungsinfrastrukturen kann daher nicht daran gemessen werden, ob sie ein möglichst freies Spiel vermeintlich objektiver Marktkräfte ermöglichen, sondern ob sie effizient zur Erreichung politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ziele beitragen. Wo dies nicht der Fall ist, ist regulierendes Eingreifen unerlässlich.

Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes stößt die bisherige, im Wesentlichen wettbewerbliche, Organisation der Energienetze insbesondere aufgrund stark ansteigender Transformationskosten, die sich in deutlich ansteigenden Netzentgelten widerspiegeln (vgl. S. 4-6), an Grenzen. Die gravierenden Risiken ansteigender Energie(system-)kosten für Haushalte und Unternehmen hat der Deutsche Gewerkschaftsbund wiederholt thematisiert. Es scheint daher lohnenswert, über neue Formen der Kosten- und Lastenteilung und auch der staatlichen Eingriffe nachzudenken. Insbesondere die Investitionstätigkeit in die Netze muss zukunftsfest adressiert werden. In der Vergangenheit hatte sich der Deutsche Gewerkschaftsbund etwa für die Errichtung einer „Deutschen Netz AG“ im Bereich der Übertragungsnetze ausgesprochen. Die Bundesnetzagentur wird aufgefordert, parallel zu der nun zur Diskussion stehenden Reform des Regulierungsrahmens auch weitergehende mittelfristige Reformoptionen zu prüfen, die zu einer Maximierung des Gemeinwohlinteresses beitragen können.

Gute Arbeit in der Transformation von Strom- und Gasnetzen

Die Transformation der Netze zur Ermöglichung eines klimaneutralen Energiesystems ist eine vordringliche Aufgabe, die die Netzbetreiber vor erhebliche Herausforderungen stellt. Mit fortschreitender Umsetzung offenbaren sich die

erheblichen Kosten und Herausforderungen dieses politisch forcierten Vorhabens. Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist es daher richtig, dass Transformationsaspekte breiten Raum im Eckpunktepapier einnehmen. Es ist auch konsequent, dass die weitere Umsetzung der Energiewende regulativ angereizt werden soll.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund richtet besonderes Augenmerk auf die Beschäftigten. Das vorliegende Regulierungsvorhaben betrifft unmittelbar die Beschäftigten der Netzbetreiber. Bei Strom- und Gasnetzbetreibern wird das Fortschreiten der Energiewende absehbar sehr unterschiedliche Wirkungen haben (vgl. bspw. S. 9). Deren Wirkungen auf Beschäftigte nehmen im Eckpunktepapier aber bislang nicht ausreichend Raum ein. Die Beschäftigten der Energiewirtschaft haben mit großem Einsatz und hoher Verantwortung trotz aller Widrigkeiten in der Energiekrise die Versorgungssicherheit für Haushalte, Daseinsvorsorge, Gewerbe und Industrie sichergestellt. Sie brauchen für die Energiewende verlässliche Zukunftsaussichten. Die Bundesnetzagentur wird aufgefordert, die Ziele der Regulierung in Abschnitt E. um den Aspekt sicherer und guter Arbeit für die Beschäftigten der Energiewirtschaft sowie Aus-, Fort- und Weiterbildung zu erweitern.

Besondere Bedeutung hat dies mit Blick auf die Transformation der Gasnetze, bei denen die Bundesnetzagentur „mittelfristig teilweise Entbehrlichkeit“ (S. 18) annimmt. Nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes darf es keinesfalls zu einem ungeordneten oder gar regulativ forcierten Schrumpfungsprozess auf dem Rücken der Beschäftigten kommen. Stattdessen ist – wie von der Bundesnetzagentur richtigerweise beschrieben – ein „[g]eordneter Übergang in eine dekarbonisierte Energiewirtschaft“ (ebd.) notwendig. Für den Deutschen Gewerkschaftsbund bedeutet dies insbesondere, dass die Beschäftigten der Gasnetzbetreiber verlässliche Zukunftsperspektiven, bspw. in Form klarer und belastbarer Beschäftigungsgarantien, erhalten. Dieser Aspekt einer geordneten Transformation findet sich im vorgelegten Eckpunktepapier bislang nicht ausreichend wieder, muss aber ein Kernelement des weiterentwickelten Regulierungsrahmens werden.

Bei Stromnetzbetreibern wird das Fortschreiten der Energiewende absehbar andere Wirkungen haben, die sich etwa in einem ansteigenden Personalbedarf ausdrücken. Auch in diesem Bereich muss gute Arbeit ein wesentlicher Aspekt des zukünftigen Regulierungsrahmens werden.

Fehlanreize der bestehenden Regulierung haben dazu geführt, dass bisherige Regulierungsperioden häufig zu einer zusätzlichen, erheblichen Belastung der Beschäftigten geführt haben, insbesondere durch Personalabbau. Für den Deutschen Gewerkschaftsbund steht außer Frage, dass sich vermeintlich Effizienzsteigerungen nicht auf Kosten der Beschäftigten realisieren lassen. Gerade vor dem Hintergrund sich zuspitzender Fachkräfteengpässe, auch aufgrund der demographischen Entwicklung, und teilweise belastender Arbeitsbedingungen bei den Netzbetreibern (bspw. Schichtarbeit, Rufbereitschaften, gefährliche Tätigkeiten), wären Einsparungen im Personalbereich vollkommen kontraproduktiv. Die Schaffung von attraktiven Arbeitsplätzen und Arbeitsbedingungen im Strom-

und Gasnetzbereich, um junge motivierte Fachkräfte zu gewinnen und die Energiewende voranzutreiben, würde dadurch massiv eingeschränkt. Auch gefährden solche Einsparungen Qualität und Zuverlässigkeit der Aufgabenerfüllung. Das genaue Gegenteil ist daher notwendig.

Um die Herausforderungen von Energiewende und Digitalisierung in den Netzen zu meistern, sind gute Arbeit, mehr qualifiziertes Personal sowie Qualifizierungsmaßnahmen der Beschäftigten notwendig. Insbesondere Tarifverträge können dies sicherstellen und sollten in der Regulierung daher besonders berücksichtigt werden.

Anforderungen an die Ausgestaltung der Anreizregulierung und der Netzkostenbestimmung

Vor dem Hintergrund der obig skizzierten Erwägungen nimmt der Deutsche Gewerkschaftsbund Stellung zu ausgewählten Thesen des Konsultationsdokuments:

Stellungnahme zu These 1 „Grundsätzliche Positionen“

Der Beibehaltung einer kostenorientierten Anreizregulierung unter Bestimmung einer Erlösobergrenze stimmen wir zu. Andere Modelle, wie z.B. die Yardstick-Regulierung oder die Netzentgeltregulierung (Price Cap) sind aufgrund des anstehenden Investitionsvolumens eher kontraproduktiv; das kann nicht „in Scheiben“ erfolgen, sondern setzt voraus, dass über ein fertiges Gesamtkonstrukt en bloc entschieden wird.

Wir unterstützen die Auffassung der BNetzA, weiterhin am vereinfachten Verfahren festzuhalten. Die Kriterien für die Teilnahme daran sind weiter auszugestalten.

Stellungnahme zu These 2 „Dauer der Regulierungsperiode“

Wir begrüßen die Überlegung, die operativen Kosten zeitnah zu ihrer Entstehung anzuerkennen. Jedoch darf eine Verfahrensvereinfachung durch Verkürzung der Regulierungsperiode nicht zu Lasten der Netzbetreiber gehen. Denn eine Verkürzung der Regulierungsperiodendauer von fünf auf drei Jahre bedeutet einen erheblichen Mehraufwand im Regulierungsverfahren und damit eine Mehrbelastung der Mitarbeitenden bei den Netzbetreibern (höhere Frequenz bei Kostenprüfung, Effizienzvergleich, etc.), aber auch auf Seiten der Behörde. Voraussetzung für eine Verkürzung der Regulierungsperiodendauer ist die Beibehaltung der Kostenprüfung in vereinfachter Form sowie eine zwingend zu treffende Prüfungsvereinbarung, in der die Vereinfachung und die Prüfparameter dauerhaft verbindlich festgelegt werden, um die entstehende Mehrbelastung und den Mehraufwand abzumildern. Ebenso muss bei einer Verkürzung die Anpassung des Effizienzvergleichs auf zwei Regulierungsperioden gestreckt werden.

Aus unserer Sicht ist eine Verkürzung der Regulierungsperiode nicht vertretbar, sollte diese avisierte Verfahrensvereinfachung mit einer Kürzung der Parameter für dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten (dnbK) einhergehen. Um dem Hauptproblem des Zeitverzugs entgegenzuwirken, sollte vielmehr auf die Anerkennung der Kosten als sogenannter Wachstumsausgleich innerhalb der Regulierungsperiode umgeschwenkt werden. Nötig ist ein jährlicher Ausgleich.

Stellungnahme zu These 3 „Dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten“

Angesichts der Energiewende und der damit verbundenen Herausforderungen (erhöhte Personalbedarfe, Fachkräfteengpässe, Ausbildung, Qualifizierungsmaßnahmen und Weiterentwicklung, ...) werden die Personalkosten absehbar weiter steigen. Um diesen Herausforderungen angemessen begegnen zu können, sind gesicherte Arbeitsplätze, -bedingungen und konkurrenzfähige Vergütungen notwendig. Die BNetzA prognostiziert im Eckpunktepapier (vgl. Seite 7) angesichts der Herausforderungen der Energiewende explizit weiter steigende Personalzuwächse, zumindest im Strombereich. Daher sollten Personalausatzkosten weiterhin als Kostenanteile betrachtet werden, die keinen Effizienzvorgaben unterliegen. Personalkosten und Personalausatzkosten sind in toto als dnbK zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang und vor dem Hintergrund der weiteren Transformation des Energiemarktes und der hohen Dynamik auf dem Arbeitsmarkt sollte ebenfalls die aktuelle Stichtagsregelung entfallen. Durch die Stichtagsregelung entstehen Hemmnisse in der Weiterentwicklung von betrieblichen und tarifvertraglichen Vereinbarungen und bei der Modernisierung der Vergütungsstrukturen.

Tarifabschlüsse müssen mit Blick auf die BNetzA-Kriterien "Energiewendekompetenz" und "Wettbewerb" angemessen berücksichtigt werden, denn ohne Allokation und Bindung von Mitarbeiter*innen können Netzbetreiber ihren Anforderungen nicht mehr gerecht werden.

Entweder sollte die Fristenregelung in Satz 9 der ARegV §11, Absatz 2 gestrichen werden, sodass alle tarifvertraglichen und betrieblichen Vereinbarungen zu Lohnzusatz- und Versorgungsleistungen als dauerhaft nicht beeinflussbare Kostenanteile gelten; oder die Lohnkosten (OPEX-Anteil) werden den volatilen Kostenanteilen zugeordnet, was in der Konsequenz dazu führt, dass künftige Tarifabschlüsse und/oder Personalkostensteigerungen Eingang in die EOG finden.

Stellungnahme zu These 4 „Genereller sektoraler Produktivitätsfaktor“

In Analogie zur Gesamtwirtschaft ist eine Inflationierung ausschließlich mit dem VPI und damit ein Xgen von 0 die beste Prognose für die Energiewirtschaft.

Wir erkennen nach drei Regulierungsperioden keine sektorspezifische Produktivitätsentwicklung gegenüber der Gesamtwirtschaft. Vielmehr ergibt sich unserer Ansicht nach grundsätzlich ein Widerspruch in der Betrachtungsweise: Xgen

sektorspezifisch vs. VPI gesamtwirtschaftlich. Für die nächste Regulierungsperiode sollte demgemäß kein von 0 abweichender Xgen festgelegt werden, um die Herausforderungen für die Netzbetreiber angemessen zu berücksichtigen.

Für Gasnetzbetreiber ist aufgrund des beabsichtigten Endes der Erdgasnutzung und der damit verbundenen Stilllegungen der Xgen abzuschaffen.

Stellungnahme zu These 5 „Effizienzvergleich Strom“

Im Strombereich wird eine Weiterentwicklung des Effizienzvergleichs unter Berücksichtigung der Herausforderungen bei der Transformation der Energieversorgungsnetze als sinnvoll angesehen. Insbesondere muss zukünftig ein vorausschauender Netzausbau mit dem Ziel der Umsetzung der Energiewende im Effizienzvergleich gewürdigt werden und darf zu keinen Nachteilen bei besonders betroffenen Netzbetreibern führen. Daher sind beim Effizienzvergleich für Stromnetze entsprechende Modellverbesserungen vorzunehmen.

Stellungnahme zu These 6 „Effizienzvergleich Gas“

Wir lehnen die Anwendung des Effizienzvergleichs im Gasbereich ab. Die Netzbetreiber werden sich im Zuge der kommunalen Wärmeplanung zu verschiedenen Zeitpunkten sehr unterschiedlich aufstellen. Die kritische Haltung der BNetzA zur Anwendung des aktuellen Modells ist gut, es bleibt jedoch unklar, wie ein Instrument ausgestaltet werden sollte, um Effizienzanreize unter diesen Rahmenbedingungen herzustellen.

Stellungnahme zu These 10 „Netznutzungsdauern im Gasbereich“

Dieser These stimmen wir grundsätzlich zu. Für eine abschließende Bewertung bedarf es jedoch einer weiteren Klarstellung.

Stellungnahme zu These 14 „Gewerbe- und Körperschaftssteuern“

Änderungen bei der Berücksichtigung der Gewerbesteuer würden zu einer massiven Ausweitung des Aufwands, bei gleichzeitig weiteren Ungenauigkeiten und Ungerechtigkeiten, führen. Kommunale Netzbetreiber im Querverbund wären damit gegenüber anderen Netzbetreibern im Regulierungssystem schlechter gestellt.

Stellungnahme zu These 15 „Rückstellungen für Stilllegungen und Rückbaumaßnahmen“

Die unvermeidbaren Kosten für Stilllegungen und Rückbaumaßnahmen sollten nicht einseitig von den Gasnetzkunden getragen werden. Zusätzliche Kostensteigerungen für die Kundinnen und Kunden im Energiebereich führen zu einer sinkenden Akzeptanz der Energiewende. Die Kostentragungspflicht und damit auch



die Rückstellungsbildung für echte Rückbaumaßnahmen ist rechtlich nicht entschieden. Diese aus unserer Sicht ausstehende Entscheidung des Gesetzgebers sollte abgewartet werden.