



Deutscher
Gewerkschaftsbund
Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

Energiewende vorantreiben – Bezahlbare Strompreise sichern

Positionspapier



Stark in Arbeit.

Impressum

Herausgeber:

DGB-Bundesvorstand

Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik (SID)

Keithstraße 1, 10787 Berlin

www.dgb.de

V.i.S.d.P.:

Stefan Körzell, Mitglied im Geschäftsführenden Bundesvorstand des DGB

Redaktion:

Frederik Moch, DGB-Bundesvorstand

Felix Fleckenstein, DGB-Bundesvorstand

Gestaltung:

karadesign, Berlin

Titelfoto:

Pituk/stock.adobe.com

Juni 2024

Zusammenfassung

1. Die **Energiewende ist der richtige Weg**, um langfristig Resilienz und Bezahlbarkeit zu stärken. Beschleunigter Erneuerbaren- und Netzausbau sind unverzichtbar. Es gibt keinen energiepolitischen „Weg zurück“. Um die Versorgungssicherheit im Übergang zu den erneuerbaren Energien zu gewährleisten, erfüllen die bestehenden konventionellen Kraftwerke eine wichtige Funktion, deren Bedeutung in dem Maße abnimmt, wie der Ausbau von Erneuerbaren und Infrastrukturen beschleunigt werden kann.
2. Günstige erneuerbare Elektrizität ist transformations- und investitionsdienlich sowie verteilungspolitisch geboten. Die Politik muss mehr Bemühungen unternehmen, **bezahlbare Strompreise** sicherzustellen. Hierfür ist auch erforderlich, in besonders betroffenen Bereichen gezielte direkte Unterstützung zu leisten.
3. Die **Transformationsinvestitionen in die Netze** müssen anders finanziert werden als heute. Statt einer kurzfristigen Umlage auf die Stromverbrauchergruppen braucht es eine langfristige Streckung und bundesweite Wälzung der Kosten durch Instrumente wie bspw. Fonds, Sondervermögen, Amortisationskonten, öffentliche Unternehmen oder öffentliche Banken. Der Staat hat eine besondere Verantwortung für das Stromsystem und muss eine aktive Rolle einnehmen.

Grundlegende Befunde	2
Beschaffungskosten Bedarf umfassender Reform und kurzfristig wirkender Instrumente	4
Netzkosten Neue Wege zur Finanzierung der Transformationskosten im Strombereich, insb. betreffend die Netze, erforderlich	7
Weitere Preisbestandteile Steuern, Abgaben und Umlagen	8

Grundlegende Befunde

Die sozial gerechte Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft hin zur Klimaneutralität ist auf **bezahlbare und wettbewerbsfähige Strompreise** angewiesen. Der Einsatz klimaschonender – und damit häufig auf erneuerbarem Strom basierender – Technologien¹ muss gegenüber konventionellen Verfahren wirtschaftlich sein. Günstige Elektrizität ist also investitions- und transformationsdienlich. Mit zunehmender Elektrifizierung wächst auch die Bedeutung der Strompreise für die Energiekosten privater, gewerblicher, industrieller und öffentlicher Stromverbraucher. Leistbare Energie ist eine wesentliche Ausprägung gesellschaftlichen Wohlstands; mit zu hohen Strompreisen gehen dagegen erhebliche gesellschaftliche Folgeschäden wie Energiearmut oder Deindustrialisierung einher.

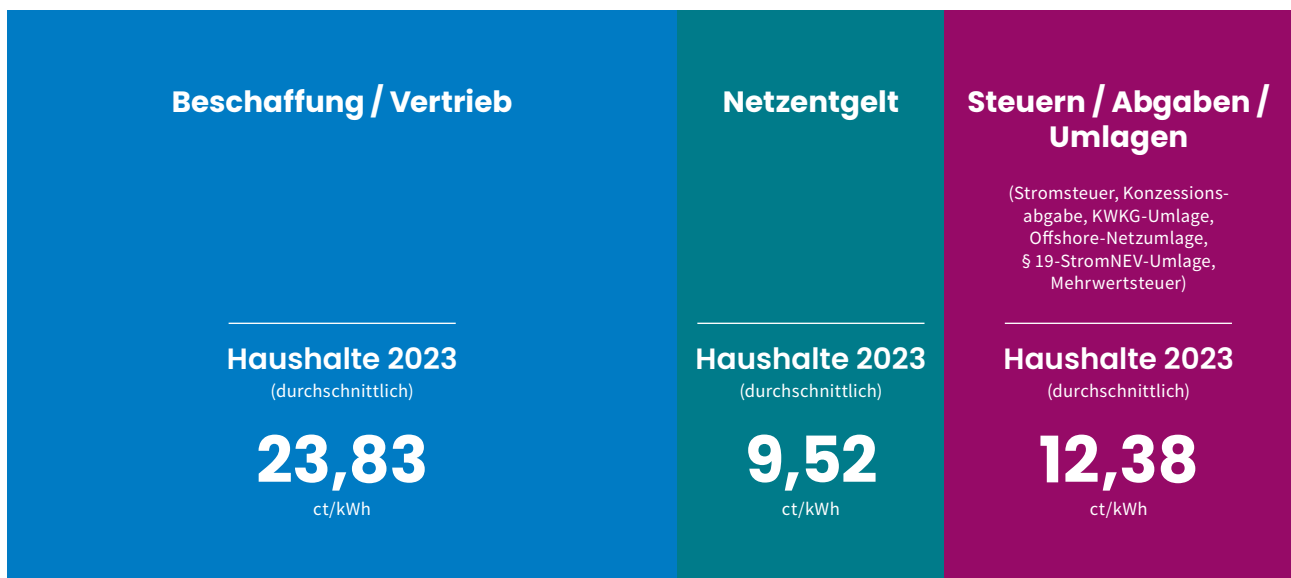
Es muss daher ein vorrangiges **energiepolitisches Ziel** sein, Strompreise auf einem günstigen Niveau sicherzustellen. Hierfür verfügt die Bundesregierung bis-

lang über kein überzeugendes Konzept. Das von der Bundesregierung Ende 2023 vorgelegte sogenannte Strompreispaket geht an den Bedarfen vieler Stromverbrauchergruppen vorbei und ist daher kein geeignetes Instrument, die Strompreise nachhaltig zu stabilisieren. Zudem wurden in Folge der KTF-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts strompreisstabilisierende Maßnahmen, wie der Haushaltszuschuss zu den Netzentgelten oder die Energiepreisbremsen, gestrichen. Daraus folgte eine weitere kurzfristige Erhöhung der Strompreise. Die weiterhin kurzfristig restriktive Haushaltspolitik der Bundesregierung droht diese Probleme weiter zuzuspitzen.

Fragen von Strommarkt und -preis sind **unmittelbare Verteilungsfragen**. Im Kern geht es um die Verteilung der Stromsystemkosten innerhalb der Volkswirtschaft. Diese werden in Deutschland derzeit prinzipiell nach Stromverbrauch umgelegt. Insbesondere die Stromver-

¹ Bspw. in den Bereichen Mobilität, Industrie oder Gebäudewärme.

Zusammensetzung des Strompreises



Eigene Darstellung DGB; Zahlen: Durchschnittlicher Verbrauch für einen Haushalt in ct/kWh, Jahresverbrauch 3.500 kWh, Grundpreis anteilig enthalten, Tarifprodukte und Grundversorgungstarife inkl. Neukundentarife enthalten, nicht mengengewichtet, Stand 01/2024, Datenquelle: BDEW



agor/mark/stock.adobe.com

braucherseite finanziert somit die Energiewende sowie Anlagevermögen und Renditen auf der Produzentenseite. Aufgrund diverser Umlage- und Transfersysteme und öffentlicher Zuschüsse sind die tatsächlichen Verteilungswirkungen komplex. Ausnahme- und Sonderregelungen für bestimmte Verbraucher- und Erzeugergruppen sind dort gerechtfertigt, wo sie (bspw. bei Schienenbahnen, energieintensiven Industrien, Erneuerbaren, KWK) legitime klima-, beschäftigungs-, wirtschafts-, industrie- und verteilungspolitische Ziele verfolgen.

Insbesondere vor dem Hintergrund der erforderlichen Transformationsinvestitionen darf eine restriktive Haushaltspolitik nicht den politischen Gestaltungs- und Finanzierungsspielraum unnötig einschränken. Ein Sparkurs droht Verteilungskonflikte zuzuspitzen und gesellschaftliche Schieflagen zu verschärfen. Zur Finanzierung der Transformationsinvestitionen sollten verstärkt auch hohe Vermögen und Einkommen herangezogen werden.

Mit dem vorliegenden Positionspapier skizziert der Deutsche Gewerkschaftsbund **Handlungsoptionen und Lösungskorridore**, die Strompreise bedarfsgerecht zu stabilisieren.

Ausgangspunkt sind dabei die Kostenblöcke des Strompreises: Beschaffung, Netzkosten sowie die weiteren Preisbestandteile der Steuern, Abgaben und Umlagen.

Beschaffungskosten

Bedarf umfassender Reform und kurzfristig wirkender Instrumente

Das Stromsystem befindet sich in einem tiefgreifenden Umbau. Die Energiewende erfordert einen Ausbau erneuerbarer Erzeugungsleistung, einen erheblichen Netzausbau sowie einen Aufwuchs an alternativer gesicherter Leistung. Mit der Energiewende gehen eine Dezentralisierung sowie Flexibilisierung der Stromerzeugung einher.

Das derzeitige **Strommarktdesign ist zunehmend ungeeignet**, für diesen Umbau förderliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen sicherzustellen. Dies resultiert u.a. aus dem grenzkostenbasierten Preisbildungsmechanismus, der die Kostenvorteile erneuerbarer Erzeugung nicht ausreichend weitergibt, ein erhebliches Volatilitätsrisiko birgt und ungenügende Rahmenbedingungen für Investitionen schafft.

Zudem ist der Strommarkt zunehmend ungeeignet zur **Abbildung tatsächlicher Knappheiten**. Dezentrale Erzeugung, teilweise weit entfernt vom Verbrauchsort, in Verbindung mit Netzengpässen, erfordert einen zunehmenden Einsatz teuren Engpassmanagements durch die Netzbetreiber. Der liberalisierte Energiehandel blendet diese physischen Restriktionen aber aus. Eine Aufspaltung der deutschen Gebotszone, die in diesem Zusammenhang häufig diskutiert wird, löst das Problem nicht: auch in kleineren Gebotszonen bestehen weiterhin physische Engpässe; ein Gebotszonensplit würde den Anreiz zur Behebung der tatsächlich bestehenden Knappheiten und Engpässe verringern; und die in einzelnen Gebieten dann deutlich höheren, nur vermeintlich objektiveren, Strompreise würden mit inakzeptablen wirtschaftlichen und sozialen Folgeschäden einhergehen. Kleinteiligere Preise lösen das Problem also nicht.

Nach Auffassung des DGB steht der politische Ansatz, die **Energiewende allein über marktlich bestimmte Preissignale zu organisieren**, insgesamt im Widerspruch zur betrieblichen und sozialen Realität. Er riskiert gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgeschäden und entzieht die Energiewende der demokratischen Planung und Kontrolle. Hier ist ein Paradigmenwechsel notwendig.

An einer tiefgreifenden Reform des Strommarktdesigns führt mittelfristig kein Weg vorbei. Kurzfristig ist erforderlich, die Defizite des zunehmend dysfunktionalen Marktsystems hilfsweise mit zielgenauen regulativen Instrumenten zu begrenzen:

Der Ansatz der EU-Kommission, den Ausbau erneuerbarer Stromerzeugung über **doppelseitige CfD-Kontrakte** zu fördern und damit Investitionssicherheit sicherzustellen sowie dauerhafte Übergewinne abzuschöpfen, wird vor diesem Hintergrund ausdrücklich begrüßt. Doppelseitige CfDs können die Effizienz des Stromsystems auch im bestehenden Marktdesign steigern.

Es ist ferner notwendig, die Gesteungskosten erneuerbarer Energien zu stabilisieren. Hier erweisen sich die **Finanzierungskosten** infolge der Zinserhöhungen als zunehmender Kostentreiber. Zur Senkung der Gesteungskosten würden neben Zinssenkungen auf europäischer Ebene auch Kreditprogramme auf Bundesebene helfen.

Weiterhin sind die **Kriterien von Erneuerbarenausschreibungen** so auszugestalten, dass diese die Investitionskosten nicht unnötig erhöhen. Auktionsdesigns, die einen meistbietenden Investor bezuschlagen (wie zuletzt im Bereich der Offshore-Windenergie), sind kontraproduktiv und wirken kostentreibend. Stattdessen sollten qualitative Kriterien eine entscheidendere Rolle in Erneuerbarenausschreibungen spielen. Zielgenau ausgestaltete qualitative Kriterien sind energie-, industrie- und beschäftigungspolitisch positiv wirksam. Die Effizienz und Resilienz der heimischen Erneuerbarenausschreibungen sollten durch staatliche Bürgschaften und Abnahmegarantien gestärkt werden. Dies kann auch die Entstehung grüner Leitmärkte befördern.

Eine **Stabilisierung der Preiswirkung gesicherter Leistung** ist etwa über den iberischen Mechanismus der Strompreisbremse denkbar, der die Einspeisegebote von volatilen Preisen fossiler Energieträger sowie steigenden CO₂-Kosten abschirmen kann.

In besonders sensiblen Bereichen, beispielsweise der energieintensiven Industrie, der Schienenbahnen, oder der öffentlichen Daseinsvorsorge, können zudem **direkte staatliche Unterstützungen** notwendig sein, um die Wirtschaftlichkeit bei zunehmender Elektrifizierung weiter sicherzustellen. Für Großverbraucher kann zudem die genossenschaftliche bzw. gepoolte Strombeschaffung entlastend wirken.

Die neue europäische Richtlinie zum Strommarktdesign erlaubt auch die direkte Regulierung von Preisen für **vulnerable Haushalte**. Dies sollte ebenfalls in Betracht gezogen werden, um die Energiearmut zu bekämpfen und allen Haushalten die Teilhabe an der Energiewende zu ermöglichen.



Turnero/stock.adobe.com



Countrypixel/stock.adobe.com

Netzkosten

Neue Wege zur Finanzierung der Transformationskosten im Strombereich, insb. betreffend die Netze, erforderlich

Erneuerbare Energien weisen vergleichsweise niedrige Stromgestehungskosten auf und wirken langfristig deutlich kostensenkend. In der Vergangenheit wurde mit der Energiewende das politische Versprechen verknüpft, dass durch den steigenden Anteil erneuerbarer Energien die Letztverbraucherstrompreise rasch spürbar absinken würden. Dieser Effekt hat sich bislang nicht flächendeckend eingestellt. Das Narrativ von **energiewendebedingt fallenden Strompreisen** wird daher zunehmend offensiv in Frage gestellt. Damit gilt es umzugehen.

Erneuerbare Energien tragen zu den Zeitpunkten, zu denen sie preissetzend wirken, zu niedrigeren Börsenstrompreisen bei. Diese Preiswirkung kommt bei den Letztverbrauchern aufgrund ansteigender Stromnebenkosten aber nur unzureichend an. Insgesamt werden die Gesamtsystemkosten des Stromsystems absehbar zunächst weiter ansteigen. Dies resultiert insbesondere aus den enormen **Transformationsinvestitionen in das Stromsystem**. Werden diese Kosten kurzfristig allein auf die Stromverbraucher umgelegt, werden die Strompreise weiter ansteigen anstatt abzusinken. Insbesondere sind die erforderlichen Investitionen in die Stromnetze (Übertragungs- sowie Verteilnetz) zu nennen. Der Investitionsbedarf allein bis 2030 wird sich im deutlich dreistelligen Milliardenbereich bewegen. Für den akuten Investitionsbedarf ist nicht allein die Energiewende, sondern auch die Verschleppung notwendiger Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen in der Vergangenheit ursächlich.

Die Liberalisierung und weitgehende Entstaatlichung des Strommarktes erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem die wesentlichen Erzeugungsanlagen und Netzinfrastrukturen bereits durch Monopolbetriebe errichtet waren. In den folgenden Jahren konnten auf dieser Basis Renditen realisiert werden. Mit fortschreitender Energiewende verändert sich die Situation grundlegend.

Heute braucht es neue Wege, die Transformationsinvestitionen in die Energiewende zu finanzieren. Insbeson-

dere muss es gelingen, die erheblichen und langfristig rentablen Transformationsinvestitionen generationengerecht über einen **langen Zeitraum zu strecken**, anstatt sie wie bisher kurzfristig auf die heutigen Stromverbraucher umzulegen. Aus Erwägungen der Verteilungsgerechtigkeit wie auch zur Gewährleistung der weiteren politischen Unterstützung der Energiewende in besonders betroffenen Regionen erscheint zudem dringend notwendig, die regional anfallenden Kosten der Netztransformation konsequenter bundesweit umzulegen. Der aktuelle Reformansatz der Bundesnetzagentur, energiewendebedingte Mehrkosten besonders betroffener Verteilnetzbetreiber bundesweit zu wälzen, wird begrüßt.

Stromnetze sind eine wesentliche Basis für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands und Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Vor dem Hintergrund der Energiewende ist 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. Der Deutsche Gewerkschaftsbund wird sich in die Entwicklung derartiger Instrumente konstruktiv einbringen und strebt eine breite politische Allianz für zielführende Ansätze an.

Die aktuell laufenden Verhandlungen über den Einstieg des Bundes im Bereich der Übertragungsnetze zeigen, dass selbst die Verstaatlichung kritischer Infrastrukturen eine aktuell realistische Option sein kann. Dies knüpft auch an DGB-Positionen aus der Vergangenheit, wie bspw. die Forderung einer Deutschen Netz AG im Bereich der Übertragungsnetze, an.

Weitere Preisbestandteile

Steuern, Abgaben und Umlagen

Wie eingangs skizziert, sind günstige Strompreise transformations- und investitionsdienlich sowie verteilungspolitisch geboten. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren einige Bemühungen unternommen, die auf den Strompreis aufgeschlagenen **staatlichen Preisbestandteile** deutlich zu reduzieren. Besonders wirkungsvoll war der Wegfall der Umlage der EEG-Zahlungen, die nun aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

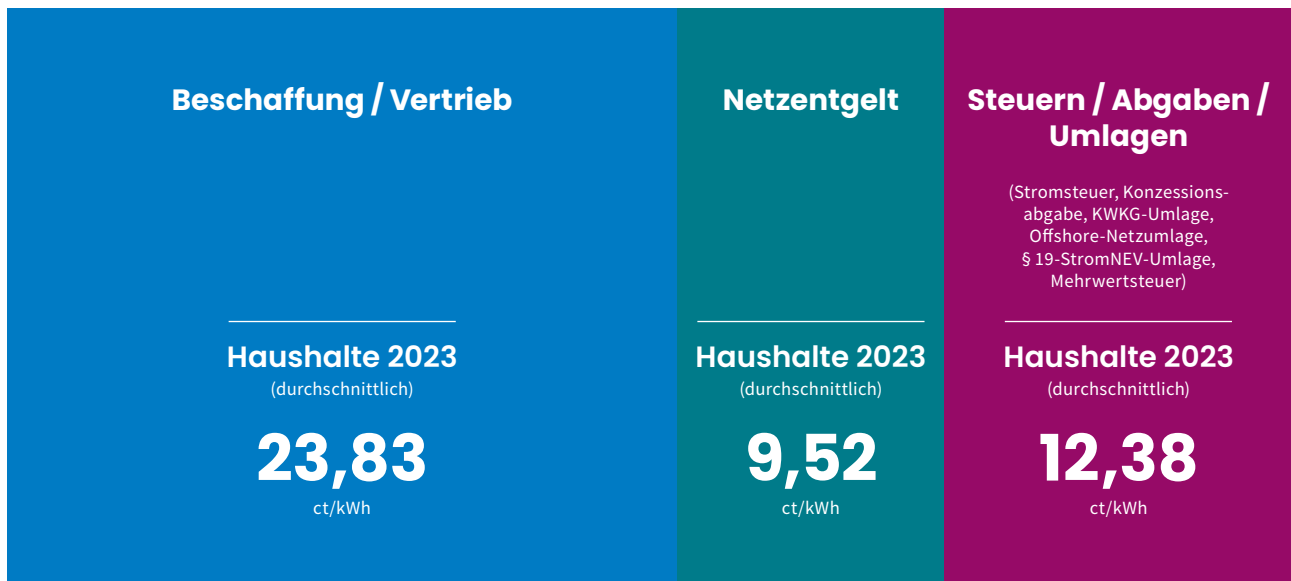
Zuletzt hat die Bundesregierung mit dem sogenannten Strompreispaket die **Stromsteuer** für das produzierende Gewerbe auf das europarechtlich zulässige Minimum abgesenkt. Diese Reduktion muss verstetigt werden. Die Stromsteuer sollte auch für alle übrigen Verbrauchergruppen auf das europarechtlich zulässige Minimum reduziert werden. Es ist politisch nicht zu rechtfertigen, die Strompreise künstlich zu verteuern. Sparsames Verbraucherhalten wird durch das ohnehin hohe Preisniveau angereizt und braucht nicht durch eine Steuer induziert zu werden.

Eine Reduktion des Stromsteueraufkommens und anderer energie- oder umweltbezogener Staatseinnahmen bzw. eine Erhöhung energie- oder umweltbezogener Staatsausgaben darf aber nicht zulasten anderer wichtiger staatlicher Aufgaben gehen und muss daher **verteilungsgerecht gegenfinanziert** werden. Um die staatliche Gestaltungskraft der sozial-ökologischen Transformation zu verbessern und somit einen zentralen Akteur der Energiewende handlungsfähig zu halten, muss über zusätzliche verteilungsgerecht ausgestaltete Staatseinnahmen nachgedacht werden.

Es sollte ferner politisches Ziel sein, auch die **übrigen aufgeschlagenen Preisbestandteile** möglichst gering zu halten. Verbrauchssteuern bzw. -umlagen sind verteilungspolitisch stets besonders problematisch und sollten nur dann in Betracht gezogen werden, wenn es keine besseren Instrumente gibt.

Schematische Übersicht: Kostenblöcke des Strompreises und diskutierte Entlastungsmaßnahmen

Kostenblöcke



Diskutierte Ansatzpunkte

Erneuerbarenausbau, Doppelseitige CfDs, Stabilisierung der Gestehungskosten (Finanzierungskosten, Ausschreibungskriterien, Iberischer Mechanismus)

Mittelfristig: Tiefergehende Strommarktreform (bspw. Abkehr von grenzkostenbasierter Preisbildung)

Stärkere zeitliche Streckung und bundesweite Wälzung der Investitionskosten (Fonds, Sondervermögen, Amortisationskonten, öffentliche Unternehmen oder öffentliche Banken)

Möglichst niedrige Belastung, Absenkung der Stromsteuer auf europäisches Minimum

Direkte staatliche Unterstützung für bestimmte Verbrauchergruppen bzw. vergünstigte Grundkontingente/ Preisregulierung für vulnerable Haushalte



Ziele:
verlässlich günstige Preise
für alle Verbrauchergruppen
garantieren

Eigene Darstellung DGB; Zahlen: Durchschnittlicher Verbrauch für einen Haushalt in ct/kWh, Jahresverbrauch 3.500 kWh, Grundpreis anteilig enthalten, Tarifprodukte und Grundversorgungstarife inkl. Neukundentarife enthalten, nicht mengengewichtet, Stand 01/2024, Datenquelle: BDEW

