

Oliver Wagner

Perspektiven der kommunalen Energieversorgung

Energiewirtschaft im Strukturwandel

Erschienen in:

Raumplanung, Nr. 128, 2006, S. 222-224

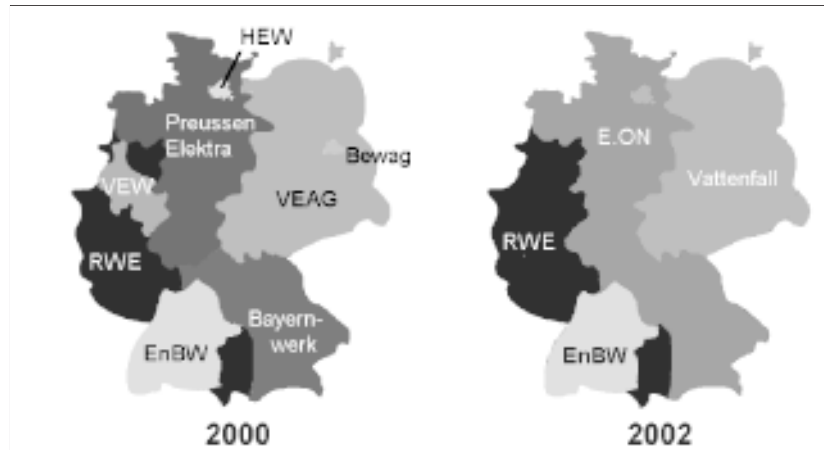


Abb. 7: Fusionen von Energieverbund-Unternehmen 2000 – 2002 [Quelle: eigene Darstellung]

verändert. Bereits 1988 verabschiedete der Europäische Rat Schlussfolgerungen zur Verwirklichung eines „Binnenmarktes für Energie“. Zehn Jahre später, im April 1998, verabschiedete der Deutsche Bundestag im Rahmen eines Artikelgesetzes ein neues Energierecht, womit sich die Rahmenbedingungen für die Versorgung mit Elektrizität und Erdgas grundlegend änderten. Dadurch wurden die bisher geschlossenen Versorgungsgebiete in Deutschland aufgehoben und – entsprechend der neoliberalen Politik der damaligen CDU/CSU-FDP-Regierung – am Energiemarkt der Wettbewerb um Endkunden eingeführt. Es sollten Anreize geschaffen werden, um eine sichere, preiswerte und umweltfreundliche Energieversorgung zu gewährleisten.

Viele Wirtschaftsexperten hatten seinerzeit der kommunalen Energiewirtschaft nicht zugetraut, jenseits geschützter Märkte bestehen zu können. So prognostizierte z. B. die Dresdner Bank das Überleben lediglich eines Drittels der damals über 800 deutschen Stadtwerke an einem liberalisierten Markt.¹ Acht Jahre nach der Liberalisierung durch das Energiewirtschaftsgesetz stellt sich die Situation jedoch deutlich anders als prophezeit dar.

■ **Kommunale Stadtwerke:** Zwar kam es im Gefolge der Marktöffnung und der damit verbundenen strukturellen Wettbewerbsvorteile des Großkraftwerks- und Verbundsystems zu einer „Entkommunalisierungswelle“: Die großen Kraftwerksbetreiber nutzten ihre eigentlich für den Rückbau von Kernkraftwerken gedachten Rückstellungen,

um ihre Marktmacht durch Zukauf kommunaler Unternehmen auszubauen.² Teure Marketingkampagnen und der Aufbau eigener Vertriebswege führten allerdings nicht zur erhofften Wechselbereitschaft der Haushaltskunden.

Der Kauf von oder die Beteiligung an Stadtwerken wurde somit für die Verbundwirtschaft zu einer „Strategie des Einkaufs von Vertriebswegen“ und stieß auch bei den Kommunen auf Interesse, um kurzfristige Haushaltssanierungen zu erreichen. Statt von einem „Verkauf des Tafelsilbers“ spricht man etwas euphemistisch auch gerne vom „Gewinnen eines strategischen Partners“ – wohl auch, um weitere (teilweise bereits erfolgreich durchgeführte) Bürgerbegehren gegen den Ausverkauf kommunaler Unternehmen zu vermeiden. Insgesamt gab es bei über 100 Stadtwerken einen Beteiligungswechsel, der zu einem maßgeblich gestiegenen Einfluss der überregionalen Stromkonzerne auf die lokalen Verteilunternehmen führte.³

■ **Fusionswelle der Stromkonzerne:** Vor der Liberalisierung gab es in Deutschland acht Verbundunternehmen. Deren Energiepolitik war in den 1990er Jahren stärker denn je durch eine börsenkursorientierte Wertsteigerung des Aktienkapitals (Shareholder Value) und durch eine entsprechende Expansions- und Kraftwerkspolitik auf globalisierten Märkten gekennzeichnet. Im Ergebnis der zwischen 1998 und 2002 vollzogenen Fusionen agieren auf Verbundebene heute nur noch vier statt acht Energieversorgungsunternehmen (vgl. Abb. 7): die E.ON Energie AG, die

■ *Energiewirtschaft im Strukturwandel* Perspektiven der kommunalen Energieversorgung

Die Liberalisierungspolitik der Europäischen Union hat die Energiewirtschaft in Europa und Deutschland tiefgreifend

RWE Energy AG, die EnBW Energie Baden-Württemberg AG (mit Anteilen des französischen Staatskonzerns *Electricité de France*) und Vattenfall Europe AG (zum schwedischen Staatskonzern *Vattenfall* gehörend).

■ **Marktpositionen:** Eine herausragende Rolle spielt die Verbundwirtschaft nicht nur im Netzbereich. Auch bei der Stromerzeugung hat sie eine marktbeherrschende Position. Hier verfügten die vier genannten Verbundunternehmen im Jahr 2002 über etwa 80 %, die beiden größten von ihnen (das Duopol RWE und E.ON) über etwa 55 % und RWE allein über etwa 31 % der Kapazitäten. Die gesamte deutsche Erzeugungskapazität im Kernkraftwerksbereich wird von diesen Unternehmen gestellt. Aufgrund dieser Strukturmerkmale gelten sowohl das Duo- als auch das Oligopol nach den Kriterien des Bundeskartellamtes als marktbeherrschende Akteure.⁴ Das Oligopol kann damit maßgeblich Einfluss auf Gestaltung und Entwicklung des Strompreises nehmen.⁵ So wurden in den zurückliegenden fünf Jahren in großem Umfang (Über)kapazitäten abgebaut. Nicht zuletzt um an der Strombörse höhere Erlöse zu erzielen, war eine Verknappung des Stromangebots strategisches Ziel der Verbundwirtschaft.

■ **Folgen der Liberalisierung:** Die neolibérale Ausrichtung der rechtlichen Rahmenbedingungen hat in Deutschland das Gegenteil des zuvor propagierten stärkeren Marktwettbewerbs bewirkt. Es ist durch die Verbände nachweislich zu einer Oligopolbildung gekommen. Ein vorübergehend laufender Preiswettbewerb der vier Unternehmen stellt sich eher als Strategie dar, den Marktzutritt anderer Akteure und ein Abwandern der Stadtwerke zu anderen Anbietern zu verhindern.⁶ Mit dem Abbau der Überkapazitäten im Stromerzeugungsbereich stiegen nahezu gleichzeitig die Strompreise, was auf ein abgestimmtes Verhalten zwischen den Mitgliedern des Oligopols schließen lässt. Es geht um viel Geld, das benötigt wird, um international eine Rolle spielen zu können und um nicht selber zum Übernahmekandidat auf den globalen Energiemärkten zu werden. Vor

allem RWE und E.ON verfolgen die Strategie einer nationalen Branchenführerschaft als Basis für ihre internationale Ausdehnung – mit Schwerpunktsetzung in Europa.

Ungeachtet der oben beschriebenen Marktkonzentration hat die Freiheit der Verbraucher, sich nun einen Energieversorger auswählen zu können, zu mehr Wettbewerb geführt. Nicht unberührt blieb davon die Art und Weise der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Vor allem eine Entwicklung hin zu Mischformen öffentlicher und privater Aufgabenwahrnehmung hat zu einer verstärkten Marktorientierung bei der Aufgabenerfüllung geführt.

■ **Gründe für die Beibehaltung kommunaler Stadtwerke:** Wenn private Aktiengesellschaften genau so gut und zuverlässig wie öffentliche Unternehmen die Bevölkerung mit Energie versorgen können, so stellt sich die Frage nach der Existenzberechtigung der kommunalen Energieversorgung. Wie entscheidend die Implementierung einer Nachhaltigkeitsstrategie für die kommunale Energiewirtschaft in diesem Zusammenhang ist, wird bei einem Blick auf den „öffentlichen Zweck“ der wirtschaftlichen Betätigung deutlich. „Nachhaltigkeit“ kann eine Antwort auf die sich immer stärker stellende Frage nach der Zukunft eines auf öffentlichen Zweck verpflichteten Kommunalbetriebes sein.

Es wird zukünftig noch stärker darauf ankommen, die Existenzberechtigung der kommunalen Energiewirtschaft zu rechtfertigen, weil sich die ordnungspolitische Grundsatzfrage, welche wirtschaftlichen Bereiche allein der Privatwirtschaft vorbehalten sein sollten und welche Bereiche eine parallele Struktur erlauben, immer stärker stellen wird. Aktuell verfolgte Änderungen an den Gemeindeordnungen⁷ verdeutlichen einen politischen Trend zur ordnungspolitisch gewollten Veränderung – hin zu einer Gewährleistungskommune. Hier entledigt sich die Gemeinde zwar nicht völlig ihrer kommunalen Aufgabenverantwortung, beschränkt sich aber auf eine *Gewährleistungsverantwortung*, indem sie die Erbringung öffentlicher Aufgaben delegiert bzw. privatisiert.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Forderung nach „Waffengleichheit“ oder „gleichen Spielregeln“ – zum Beispiel bei der Frage des „Örtlichkeitsprinzips“ – kommunaler und privater Unternehmen ein gefährliches Spiel. Denn käme es tatsächlich zu einer Angleichung des Ordnungsrahmens öffentlich-rechtlicher/kommunaler und privater Unternehmen, könnte dies zukünftig zu einem noch gravierenderen Legitimationsproblem der öffentlich-rechtlichen Unternehmen führen, die dem Gemeinwohl verpflichtet sind und nach dem Gemeindefortschritt einen öffentlichen Zweck erfüllen *müssen*.

Um sich im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung und einer Mehrung des Gemeinwohls positiv von der Verbundwirtschaft abzuheben, haben Stadtwerke in den vergangenen Jahren bereits zahlreiche Möglichkeiten genutzt, sich (mit Blick auf die Ziele einer nachhaltigen Energieversorgung) strategisch neu zu positionieren:

- Energiedienstleistungsangebote und Förderprogramme zur Einsparung von Strom und Wärme,
- Unterstützung lokaler Umweltaktivitäten,
- Stärkere Nutzung der örtlichen Potenziale regenerativer Energien (z. B. Windkraft und Biomasse) und
- Ausbau der umweltfreundlichen Nah- und Fernwärme in Siedlungsbereichen.

Während die Oligopolisten ihre Erzeugungskapazitäten abgebaut haben, haben vor allem Stadtwerke ihre Eigenproduktionskapazitäten ausgebaut. Eine Aufschlüsselung des Zubaus kleiner, meist kommunaler Stromproduzenten zeigt deutlich, dass diese ausschließlich im Bereich der erneuerbaren Energien bzw. der Kraft-Wärme-Kopplung investiert haben, während E.ON, EnBW, RWE und Vattenfall zwischen 2001 und 2004 vor allem in Braunkohle- und Pumpspeicherkraftwerke investiert haben (insgesamt 2.500 MW). Die kleineren Stromproduzenten (Stadtwerke sowie unabhängige Produzenten) haben im selben Zeitraum beachtliche 7.700 MW an Nettostromerzeugungskapazi-

tät (6,5 % der Gesamtkapazität) neu installiert, davon ca. 95 % in Form von Windkraftanlagen.⁸

■ **Fazit:** Mit Blick auf die skizzierte energiepolitische Dominanz der Oligopolkonzerne stellt sich die Frage, ob der „gesellschaftliche Auftrag“ einer nachhaltigen und Klimaschutzmotivierten Energieversorgung in Deutschland erreicht werden kann. Jedenfalls bedarf der seit 1998 in Gang gesetzte Liberalisierungsprozess bei dieser Zielsetzung künftig einer stärkeren ökologischen und sozialen Flankierung.

Dipl.-Sozialwiss. Oliver S. Wagner ist Wiss. Mitarbeiter am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Wuppertal (www.wupperinst.org).

Literatur und Anmerkungen:

- 1 vgl. Wagner, O./Kristof, K.: *Energienähe, ökoefiziente Dienstleistungen kommunaler Energieversorger im wettbewerblichen Umfeld*. In: Bosch, G. (Hg.): *Die Zukunft von Dienstleistungen: ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität*. Frankfurt/M. 2002, S. 422-452
- 2 vgl. hierzu Hennicke, P./Müller, M.: *Weltmacht Energie. Herausforderung für Demokratie und Wohlstand*. Stuttgart 2005; insbesondere S. 136
- 3 vgl. ebd., S. 137
- 4 vgl. Matthes, C./Poetzsch S./Grashoff K.: *Power Generation Market Concentration in Europe 1996-2004. An Empirical Analysis*. Berlin, Sept. 2005 (Öko-Institut e. V.); insbesondere S. 7
- 5 *Die Verbundunternehmen haben nicht nur auf der Großhandelsebene, sondern mit ca. 50 % (bei der unmittelbaren Stromabgabe an Endverbraucher) auch auf der Einzelhandelsebene eine dominierende Stellung. Hinzu kommen zahlreiche Minderheitsbeteiligungen der Verbundunternehmen an Regionalversorgern und Lokalunternehmen. Die vertikale Integration erstreckt sich damit in großem Umfang auf die gesamte Wertschöpfungskette der Stromversorgung (vgl. Monopolkommission 2004: 538) Insgesamt halten die vier Verbundunternehmen an über 300 Regionalversorgern und Stadtwerken Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen. Von den ca. 900 Stadtwerken in Deutschland haben bisher 194 den Verbundunternehmen E.ON und RWE eine Minderheitsbeteiligung von mehr als 10 % eingeräumt; allein 135 haben dies für E.ON getan (vgl. Anm. 7, dort: S. 539).*
- 6 vgl. *Monopolkommission: Hauptgutachten XV: „Wettbewerbspolitik im Schatten ‚Nationaler Champions‘“, Sonderthema „4. Wettbewerb in der Elektrizitätsversorgung“*. Bundestags-Drucksache Nr. 15/3610. Bonn/Berlin, 30. Juni 2004; insbesondere S. 77
- 7 *So einigte sich Anfang 2006 der Koalitionsausschuss der Fraktionen von CDU und FDP im Düsseldorfer Landtag auf die nächsten Schritte zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung vom 16. Juni 2005, worin eine Änderung der Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen vereinbart wurde. Demnach wird das Recht der Kommunen zur wirtschaftlichen Betätigung künftig eingeschränkt. Städten sind dann nur noch solche Aktivitäten erlaubt, die der „Daseinsfürsorge der Bürger“ dienen und die „einen dringenden öffentlichen Zweck“ darstellen. Bestehende städtische Betriebe erhalten lediglich einen Bestandsschutz (vgl. taz NRW vom 26.1.2006 und 16.2.2006).*
- 8 vgl. hierzu Pfeiffer, J.: *Konzentration auf dem Deutschen Strommarkt 1994 – 2004*, Institut für Wirtschaftswissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg, IWE Working Paper Nr. 02/2005