

Widerstände und Chancen von Rekommunalisierungen

KURT BERLO UND OLIVER WAGNER

Seit 2005 ist die Energielandschaft in Deutschland von einer Stadtwerke-Gründungswelle gekennzeichnet. Bis einschließlich 2012 gab es 72 Neugründungen, weitere 48 kamen bis 2014 hinzu. In den letzten zehn Jahren sind mehr als 200 Konzessionen (Stand: Juni 2014) durch kommunale Unternehmen übernommen worden, wie der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) mitteilt. Dieser Beitrag verdeutlicht, dass Strom- und / oder Gas-Verteilnetzübernahmen trotz vielfacher Widerstände zustande kommen und dass mit Rekommunalisierungen vielfältige Chancen verbunden sind.

Widerstände gegen Rekommunalisierungen

Wie das Wuppertal Institut im April 2013 in einer Kurzstudie dokumentiert hat (siehe auch Beitrag in

Solarzeitalter 2/2013), müssen kommunale Übernahmen von Strom- und Gas-Verteilnetzen gegen zahlreiche Widerstände ankämpfen. Zum einen haben die Altkonzessionäre in den letzten Jahrzehnten umfangreiche Strategien zur Besitzstandswahrung auf der Verteilnetzebene entwickelt. Auf der anderen Seite führen Regelungslücken und strukturkonservierende Auslegungsgrundsätze im Energiewirtschaftsgesetz dazu, dass die kommunalen Belange bei Netzübernahmen zunehmend diskriminiert und die Interessen der Altkonzessionäre eher wohlwollend berücksichtigt werden.

Kollektive Marktmacht der Stromkonzerne auf der Verteilnetzebene

Hinzu kommt – wie neue Untersuchungsergebnisse des Wuppertal Instituts zeigen – dass E.ON,

Marktbeherrschendes Triopol von E.ON, RWE und EnBW auf der örtlichen Verteilnetzebene für Strom und Gas (Stand 2013)

Verteilnetz-Betreiber	Anzahl der Konzessionen		Summe	Prozent
	Strom	Gas		
E.ON	3.800	1.900	5.700	28,5
RWE	4.000	800	4.800	24
EnBW	832	266	1.098	5,5
Summe	8.632	2.966	11.598	58

Tab.: Wuppertal Institut 2015; Daten-Quellen: jeweils konzerninterne Angaben
Die berechneten Prozentanteile beziehen sich auf eine Grundgesamtheit von bundesweit 20.000 Konzessionsverträge für Strom und Gas

RWE und EnBW über eine sehr große Marktmacht auf der Verteilnetzebene für Strom und Gas verfügen. Von den insgesamt ca. 20.000 Strom- und Gaskonzessionen in Deutschland sind etwa 11.600 Konzessionen an die drei Stromkonzerne vergeben. Demnach vereint das Triopol über 50 Prozent aller Strom- und Gaskonzessionsverträge auf sich. Das Bundeskartellamt und die Bundesnetzagentur haben bislang nichts dazu beigetragen, diese Marktmacht transparent zu machen. Es wäre aber zu prüfen, inwieweit die drei Unternehmen E.ON, RWE und EnBW mit ihrem Besitzstand an Konzessionen auf der Verteilnetzebene den Tatbestand einer kollektiven Marktmacht nach § 18 des Deutschen Kartellgesetzes (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB) erfüllen. Im Strombereich ist die dominierende Stellung des Triopols mit einem Anteil von über 60 Prozent besonders signifikant.

Nach § 18 Abs. 6 GWB gilt eine Gesamtheit von Unternehmen als marktbeherrschend, wenn sie aus drei oder weniger Unternehmen besteht, die zusammen einen Marktanteil von 50 Prozent erreichen.

Rechtssicheres Vergabeverfahren praktisch unmöglich

Die kommunalen Spitzenverbände und die Interessenverbände der kommunalen Versorgungswirtschaft kritisieren zu Recht, dass bei der aktuellen Vergabep Praxis von Strom- und / oder Gaskonzessionen ein rechtssicheres Verfahren praktisch kaum mehr durchführbar sei. Nicht zuletzt durch zwei BGH-Urteile vom 17.12.2013 wurden für Rekommunalisierungsvorhaben neue Hürden aufgebaut, die dazu führen, dass die kollektive Marktmacht von RWE, E.ON und EnBW gegenüber den Gemeinden zementiert worden ist. Der Gesetzgeber ist nach Auffassung des Wuppertal Instituts dringend gehalten, die bestehenden Vergabebestimmungen im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) zu novellieren. Derzeit werden Gemeinden vom

Bundeskartellamt durch einseitige Interpretation des Wettbewerbsgedankens in ihrem Grundrecht auf Selbstbestimmung stark eingeschränkt. Nach Artikel 28 des Grundgesetzes ist die öffentliche Daseinsvorsorge, zu der auch die örtlichen Verteilnetze zählen, eine ureigene Angelegenheit der Kommunen.

Die Stadt Titisee-Neustadt hat aus diesen Gründen eine Verfassungsbeschwerde eingereicht mit dem Ziel, dass die kommunalen Entscheidungsfreiheiten, wer örtlicher Netzbetreiber werden soll, wieder hergestellt werden. Inzwischen werden durch die Rechtsprechung des BGH Auswahlkriterien vorgegeben, welche die Interessen der Altkonzessionäre – und damit die kollektive Marktmacht des Triopols – deutlich unterstützen, kritisiert das Wuppertal Institut. Folgerichtig reklamiert die Stadt Titisee-Neustadt, dass derzeit Kriterien wie Bürgerbeteiligung, Bürgernähe, ökologische Energieversorgung, Schaffung von Arbeitsplätzen oder regionale Wertschöpfung bei der Konzessionsvergabe nicht berücksichtigt werden dürfen, obgleich gerade diese für die Gemeinden von zentraler Bedeutung seien.

Netzwerk gegen Rekommunalisierung

Erschwerend kommt für die Kommunen hinzu, dass sich inzwischen gegen die Rekommunalisierung ein wirkmächtiges Netzwerk formiert hat, dem namhafte Behörden und Institutionen zuzurechnen sind. Mit Presseerklärungen, Gutachten und Stellungnahmen werden Medien und Öffentlichkeit mit publizistischen Instrumenten wie Agenda-Setting und Spindoktorin vor der vermeintlichen Fehlentwicklung Rekommunalisierung gewarnt. Das Hauptargument lautet, Rekommunalisierung sei im Zuge einer notwendigen Energiewende die falsche Strategie und die angestrebten Ziele seien von den Kommunen ohnehin nicht zu erreichen. So publizierte das Bundeskartellamt 2011 zum Thema Rekommunalisierung eine zwölfseitige Stellungnahme. Darin äußert die

Behörde die Bedenken, der derzeitige Trend zur Rekommunalisierung führe zu einer „Fragmentierung bzw. Zersplitterung der Verteilernetzlandschaft“, die „realisierbare Effizienzen unberücksichtigt“ lasse, „die sich möglicherweise durch größere Netzverbände ergeben könnten.“ Die Monopolkommission hat in ihrem 20. Hauptgutachten im Sommer 2014 diese Argumente ebenfalls aufgegriffen. Dabei belegt eine Untersuchung der Professoren Müller-Kirchenbauer und Leprich aus dem Jahr 2013, dass die vom BKartA und Monopolkommission befürchteten Ineffizienzen bei kleinen örtlichen Verteilernetzbetreibern definitiv nicht nachzuweisen sind. Im Gegenteil sei sogar aus Netzübernahmen von Teilnetzen großer Betreiber bekannt, „dass nach erfolgter Übereignung des Netzes erhebliche Wartungs- und Instandhaltungsdefizite erkannt wurden“.

Chancen von Rekommunalisierungen

Das Wuppertal Institut zeigt in seiner Studie „Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen“ vom September 2013, dass die wichtigsten Ziele, die mit diesen Strategien verbunden werden, auch erreichbar sind. Denn Städte und Gemeinden sind künftig mehr denn je Schlüsselakteure der Energiewende. Mit eigenen Stadtwerken können sich die Kommunen einen großen Handlungsspielraum schaffen, den umwelt- und klimafreundlichen Umbau der örtlichen Energieversorgung voranzubringen.

Stadtwerke-Neugründungen erfolgen meist mit dem Ziel, den Einfluss auf den energiewirtschaftlichen Gestaltungs- und Wertschöpfungsprozess zu verbessern. Dabei spielte oft auch die Unzufriedenheit mit den Altkonzessionären eine große Rolle. Darunter befinden sich Kommunen, die jahrelang unter maroden örtlichen Verteilernetzen der Altkonzessionäre zu leiden hatten. Bei den Stadtwerke-Neugründungen der letzten Jahre konnten räumliche Schwerpunkte identifiziert werden. Dabei zeigten sich die Städte und Gemeinden im

Bundesland Baden-Württemberg und hier insbesondere räumliche Konzentrationen (Cluster) in den drei Regionen Schwarzwald, Großraum Stuttgart und Bodensee besonders aktiv. Es folgen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Auffallend ist, dass bei den Stadtwerke-Neugründungen ein deutliches West-Ost-Gefälle existiert. Die ganz überwiegende Anzahl der ermittelten Gründungen entfällt auf das Gebiet der alten Bundesrepublik. In den neuen Bundesländern war es bereits vor über 20 Jahren im Zuge der Vereinigung zu einem massiven Rekommunalisierungsschub durch den „Stromvergleich“ von 1992 gekommen.

Positive Erfahrungen anderer Kommunen und Erfolgsbeispiele von Stadtwerkegründungen und Rekommunalisierungen in Nachbargemeinden haben positive Ausstrahlungswirkung und erhöhen bei vielen Städten und Gemeinden im Umkreis den Wunsch, selbst in diesem Bereich aktiv zu werden. Anlass für die Unternehmensgründungen waren in den ermittelten Fällen zumeist die in vielen Kommunen auslaufenden Konzessionsverträge. Da bis 2016 nochmals zahlreiche Konzessionen auf der örtlichen Strom- und Gasverteilnetzebene enden, geht das Wuppertal Institut von einer Fortsetzung dieser Stadtwerke-Gründungswelle in den nächsten zwei Jahren aus.

Einschätzungen zum Zielerreichungsgrad von Rekommunalisierungen

Das Wuppertal Institut nahm vor dem Hintergrund dieser Diskussion Einschätzungen vor, ob und inwieweit die zehn wichtigsten Ziele, die Kommunen mit Rekommunalisierungsvorhaben verbinden, erreicht werden können. Dabei zeigte sich: Sowohl die Untersuchungen des Wuppertal Instituts als auch die für die Studie eingeholte Einschätzung von weiteren Experten aus Wissenschaft und Praxis kommen zu dem Ergebnis, dass die Wahrscheinlichkeit, diese Ziele zu erreichen, hoch bis sehr hoch ist.

Ergebnisse der Bewertungen des Wuppertal Instituts zur Erreichbarkeit der zehn untersuchten Ziele von Rekommunalisierungen

Ziele	Zielerreichung	sehr wahrscheinlich	wahrscheinlich	unwahrscheinlich	sehr unwahrscheinlich
1. Erreichung ökologischer Ziele und Gestaltun der Energiewende vor Ort		■			
2. Verbesserung der lokalen Wertschöpfung und stärkere Einbindung der örtlichen Marktpartner		■			
3. Nutzung des kommunalwirtschaftlichen (steuerlichen) Querverbundes zur Finanzierung wichtiger örtlicher Aufgaben		■			
4. Verbesserung der Einnahmesituation der Kommune			■		
5. Demokratisierung der Energieversorgung und stärkere Ausrichtung auf das Gemeinwohl (Public value)		■			
6. Schaffung und Sicherung guter Arbeitsplätze vor Ort			■		
7. Wahrnehmung sozialer Verantwortung bei der Energieversorgung			■		
8. Ausrichtung der örtlichen Energieversorgung auf Qualitätswettbewerb statt Preiswettbewerb und Ausweitung ökoeffizienter Energiedienstleistungen			■		
9. Realisierung von Kunden- bzw. Bürgernähe und Nutzung komparativer Vorteile wie z.B. der ausgeprägten örtlichen Problemlösungskompetenz		■			
10. Realisierung von Synergien mit anderen Sparten			■		

So eröffnet sich die Chance, durch eigene Stadtwerke die örtlichen Energieeffizienzpotenziale im Strom und Wärmebereich besser auszuschöpfen, die erneuerbaren Energien forcierter im Gemeindegebiet zu nutzen und den Ausbau der dezentralen Kraft-Wärme-Kopplung schneller voranzutreiben. Auch die damit verbundenen wirtschaftlichen und

fiskalischen Ziele sind für die Kommunen erreichbar. Die Studie formuliert für Städte und Gemeinden folgende Empfehlungen:

- Mit Rekommunalisierungen eröffnen sich in den Kommunen zahlreiche energie- und kommunalwirtschaftliche Chancen, die zum Vorteil der örtlichen Energiewende und zum Wohle der

- örtlichen Gemeinschaft genutzt werden sollten.
 - Dabei ermöglicht die Technikentwicklung in den Bereichen Energieeffizienz, Erneuerbare Energien und dezentrale Kraft-Wärme-Kopplung viele neue wirtschaftliche Optionen für eine örtliche Energieversorgung ohne Kernenergie und Kohle.
 - Kommunale politische Entscheidungsträger sollten sich daher von Rekommunalisierungskritikern und entsprechend negativen Expertisen nicht vorschnell entmutigen lassen, sondern vielmehr ihr Vorhaben konsequent weiterverfolgen.
 - Gleichwohl gilt, dass die Komplexität einer Rekommunalisierung eine gute und sorgfältige Vorbereitung und die Hinzuziehung von juristischem sowie energiewirtschaftlichem Sachverstand erfordert.
- Mit einer konzeptionellen Planung und einer auf die örtliche Energiewende zugeschnittenen und an übergreifenden Umwelt- und Klimaschutzzielen orientierten Unternehmensstrategie können Stadt- und Gemeindewerke als Motor einer strategischen Neuausrichtung der Energieversorgung fungieren.

Darüber hinaus formuliert das Wuppertal Institut in seiner Sondierungsstudie Handlungsempfehlungen für eine kommunalfreundlichere Gestaltung des Konzessionsvergabeverfahrens.

Die Studie versteht sich als Handreichung und Hilfestellung für kommunale Entscheidungsträger; sie ist kostenlos online verfügbar unter: http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/Stadtwerke_Sondierungsstudie.pdf



Dr. Ing. Kurt Berlo, Wuppertal Institut, Forschungsgruppe Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik, Kontakt: kurt.berlo@wupperinst.org

Oliver Wagner, Wuppertal Institut, Forschungsgruppe Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik, Kontakt: oliver.wagner@wupperinst.org