

Kurt Berlo, Daniel Schäfer, Oliver Wagner

Mitmischen is possible

Neugegründete Stadtwerke nutzen die
Chancen der Energiewende

*Ursprünglich veröffentlicht in:
Energiewirtschaftliche Tagesfragen,
67 (2017), 12, S. 96-99
www.et-energie-online.de*

Mitmischen is possible: Neugegründete Stadtwerke nutzen die Chancen der Energiewende

Kurt Berlo, Daniel Schäfer und Oliver Wagner

Die meisten Konzessionsverträge für Strom und Gas auf der örtlichen Verteilnetzebene sind zwischen 2005 und 2016 ausgelaufen. Viele Gemeinden in Deutschland haben dies als Chance verstanden, um mit der Gründung eigener Stadtwerke die örtliche Energieversorgung stärker selbst gestalten zu können. Bei diesem Trend zur Rekommunalisierung waren Städte und Gemeinden mit unter 25.000 Einwohnern besonders stark beteiligt. Im Folgenden sollen die verschiedenen Aspekte der Rekommunalisierung näher betrachtet werden.

Rückbesinnung auf die öffentliche Hand

Alle Aufgaben der örtlichen Daseinsvorsorge lassen sich im Grundsatz öffentlich oder privat organisieren. In den vergangenen gut hundert Jahren gab es immer wieder verschiedene politisch motivierte Entwicklungen, die mal mehr in Richtung „Privat vor Staat“ tendierten und mal eine stärkere Aufgabenwahrnehmung durch die öffentliche Hand im Fokus hatten. Im Energiebereich ist in jüngster Zeit der Bedeutungszuwachs der Kommunen unverkennbar. Seit rund zehn Jahren wird von einer „Renaissance der Stadtwerke“, einem „Trend zur Rekommunalisierung“ und dem Zurückschlagen des Pendels in Bezug auf Privatisierungsvorhaben gesprochen [1-3].

Dieser Rückbesinnung auf die damit verbundenen Gemeinwohlaspekte in der kommunalen Energieversorgung sind somit gegenläufige Entwicklungstrends unter dem Motto „Privat vor Staat“ vorausgegangen. Erst dann ist den kommunalen Entscheidungsträgern deutlich geworden, dass sie im Zuge der Privatisierungswelle der 1990er Jahre nicht nur Eigentum verkauft, sondern auch wichtige demokratische Mitbestimmungsrechte veräußert haben [3].

Die mit der Gründung von Stadtwerken und der Rekommunalisierung verbundene Hoffnung lautet daher, wieder die Voraussetzungen zu haben, um dem Primat der Politik in der Energie- und Ressourcenfrage die erforderliche Geltung zu verschaffen, soziale Aspekte der Energieversorgung sowie der Daseinsvorsorge zu stärken, kommunale Gestaltungsaufgaben wieder zurückzuholen und eine demokratisch legitimierte Steuerung zu erreichen.

Abbildung in „Energiewirtschaftliche Tagesfragen“, Heft 12/2017, enthalten

in den vergangenen Jahren wurden weltweit Rekommunalisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge durchgeführt. Dabei dient das deutsche Stadtwerkemodell vor allem im Energiesektor vielerorts als Blaupause und Vorbild
Rawpixel.com | Fotolia.com

Weltweite Dezentralisierungsdynamik

Das Themenfeld Rekommunalisierung und Gründung von Stadtwerken hat seit mehreren Jahren nicht nur in Deutschland viel Aufmerksamkeit erregt. In Frankreich und Südamerika liegt dabei ein Fokus in der Wassersparte [4], in den USA [5] sowie nach der verheerenden Katastrophe von Fukushima auch in Japan, finden sich zunehmend Beispiele kommunalen Engagements zur Gründung von energiewirtschaftlichen Unternehmen [4,6]. Das deutsche Stadtwerkemodell wird dabei international als Vorbild für ein am Gemeinwohl orientiertes Kommunalunternehmen wahrgenommen. Hintergrund dieser Entwicklung im Bereich der Daseinsvorsorge ist eine international

zunehmende Skepsis gegenüber der gesellschaftlichen Leistungsfähigkeit privatwirtschaftlicher Unternehmen. Denn vielerorts konnten die mit der Privatisierung verbundenen Erwartungen nicht erfüllt werden.

Eine aktuelle Untersuchung des Transnational Institute zählt weltweit 835 Beispiele erfolgreicher (Re-)Kommunalisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge, an der 1.600 Kommunen in 45 Ländern beteiligt sind [4]. Kishimoto et al. kommen zu dem Ergebnis, dass diese Unternehmensgründungen meist mit günstigeren Tarifen und besseren Serviceleistungen für Kunden sowie arbeitnehmerfreundlicheren Arbeitsbedingungen für die Belegschaft verbunden sind und sich gleichzeitig durch hohe Transparenz und demokratische Verankerung auszeichnen.

Vor diesem Hintergrund sind die in Deutschland beobachteten Entwicklungen im Bereich der Gründung kommunalwirtschaftlicher Unternehmen auch international von großem Interesse. Denn im Zuge der durch die Energiewende hervorgerufenen Dezentralisierung auf der Erzeugerseite ist auch in vielen anderen Ländern eine Dezentralisierungsdynamik erkennbar. Für Versorgungsunternehmen bzw. Netzbetreiber stellt dies eine große Herausforderung dar [7]. Gleichzeitig ist die zunehmend dezentrale Erzeugung von Strom auf der Basis von erneuerbaren Energien für eine nachhaltige und umfassende Qualitätssicherung in der Energieversorgung ein herausragendes Leitprinzip geworden.

Bestandsaufnahme neuer Stadtwerke

Die von uns durchgeführte Bestandsaufnahme (die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt) zeigt, dass zwischen 2005 und 2016 deutschlandweit 152 Stadt- und Gemeindewerke gegründet wurden. Die Ergebnisse belegen, dass in dem untersuchten Zeitraum eine regelrechte Gründungswelle kommunaler Energieversorgungsunternehmen stattgefunden hat.

Der Grund dafür war in den meisten Fällen der örtliche Wille zur proaktiven Mitgestaltung der Energiewende. Veranlasst wurden die Stadtwerke-Neugründungen durch die Vielzahl der in diesem Zeitraum ausgelaufenen Konzessionsverträge und die dadurch erforderlich gewordene Neuvergabe der örtlichen Verteilnetz-Konzessionen im Strom- und Gasbereich [8]. Somit ist mit abnehmender Zahl auslaufender Konzessionen auch die Zahl der jährlichen Stadtwerke-Neugründungen in den vergangenen Jahren wieder zurückgegangen.

Mit einem Fortgang des Rekommunalisierungstrends ist daher in den nächsten Jahren nicht zu rechnen, denn den meisten Kommunen bietet sich nach erfolgter Konzessionsvergabe erst wieder in 20 Jahren die Möglichkeit, einen Rückkauf der örtlichen Verteilnetze zu beschließen.

Ein jährlich ansteigender Gründungstrend war vor allem im Zeitraum von 2005 bis 2012 deutlich zu erkennen [9,10] und erlangte im Jahr 2012 mit allein 30 Neugründungen sei-

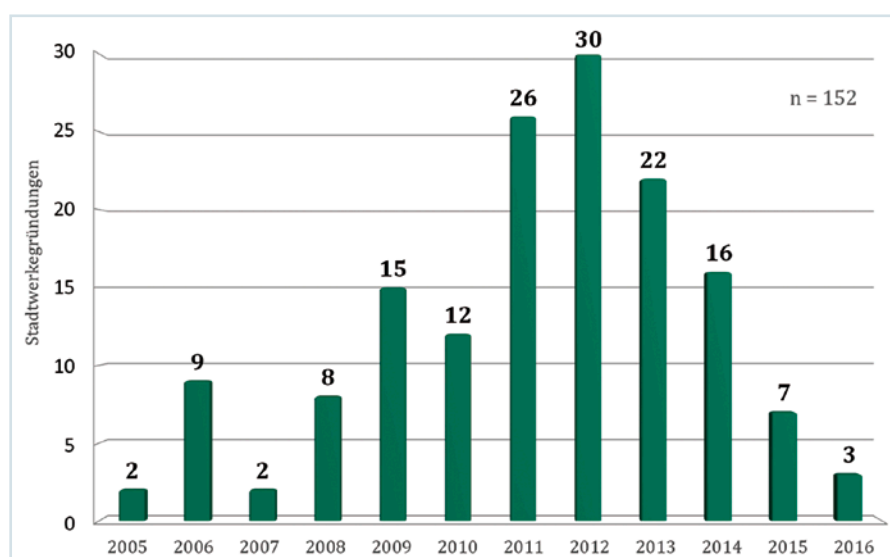


Abb. 1 Anzahl der Stadtwerke-Neugründungen in Deutschland nach Gründungsjahr
Quelle: Eigene Darstellung | Daten: Wuppertal Institut, [11]

nen Höhepunkt. Unsere nun aktualisierte Untersuchung von Stadtwerke-Neugründungen zeigt, dass anschließend (von 2013 bis einschließlich 2016) weitere 48 Stadtwerke-Neugründungen stattfanden [11], jedoch eine merklich rückläufige Entwicklung beobachtet werden kann, sodass für das Jahr 2016 nur noch drei Neugründungen kommunaler Energieversorgungsunternehmen erfasst werden konnten (Abb. 1).

Kooperationen und strategische Partnerschaften werden genutzt

Im Detail zeigt die erstellte Bestandsaufnahme, dass die Neugründung von Stadtwerken vielerorts durch bereits bestehende kommunale Versorgungsunternehmen aus der Region unterstützt wird, indem Gründungshilfen und unternehmerische Kooperationen angeboten werden. So sind an den erfassten Stadtwerke-Neugründungen sehr häufig auch bereits etablierte kommunale Energieversorger als Mitgesellschafter beteiligt, welche die jungen Unternehmen mit Finanzkapital und fachlichem Know-how bei der Gründung und Betriebsführung unterstützen. Um Größenvorteile zu nutzen, gehen kleinere Kommunen darüber hinaus oftmals Kooperationen mit Städten und Gemeinden aus dem Umland ein und gründen Gemeinschaftswerke.

Dabei ist auch zu beobachten, dass sich bereits seit Jahrzehnten bestehende Stadt-

werke benachbarter Städte zu einem Gemeinschaftsstadtwerk zusammenschließen. Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurden insgesamt 16 Versorgungsunternehmen erfasst, die aus dem Zusammenschluss mehrerer Kommunen entstanden und an denen im Durchschnitt jeweils sechs Kommunen beteiligt sind. Außerdem fällt eine Rekommunalisierungsbereitschaft insbesondere bei Städten und Gemeinden auf, die weniger als 25.000 Einwohner haben. Diese kleineren Kommunen waren immerhin an über der Hälfte aller 152 von uns bilanzierten Neugründungen beteiligt.

Bei der Gründung kommunaler Unternehmen sind verschiedene Rechtsformen verwendet worden, die privatrechtliche Gesellschaftsform der GmbH dominiert hier mit 80 Fällen das Gründungsgeschehen deutlich. Bemerkenswert ist auch der Untersuchungsbefund für die Wahl der GmbH & Co. KG. Diese Rechtsform ist bei 56 Neugründungen vorzufinden. Besonders häufig wird die GmbH & Co. KG bei der Gründung von örtlichen Netzgesellschaften verwendet. Hier wiederum ist die Bildung eines neuen Unternehmens mit einer Minderheitsbeteiligung des Altkonzessionärs nicht selten, wobei das von der Kommune zurückgekaufte örtliche Verteilnetz im Gegenzug oft gleich wieder an den Altkonzessionär zurück verpachtet wird. Das neu gegründete kommunale Unternehmen übernimmt dabei zunächst gar keine operative Geschäftstätigkeit, kann

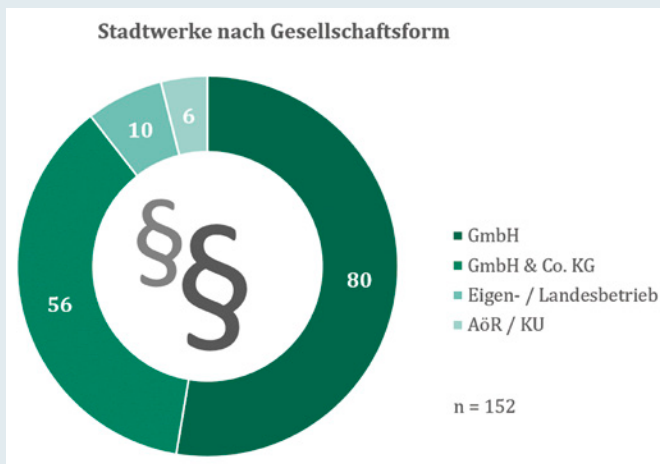


Abb. 2 Neue Stadtwerke und deren Rechtsform
Quelle: Eigene Darstellung | Daten: Wuppertal Institut [11]

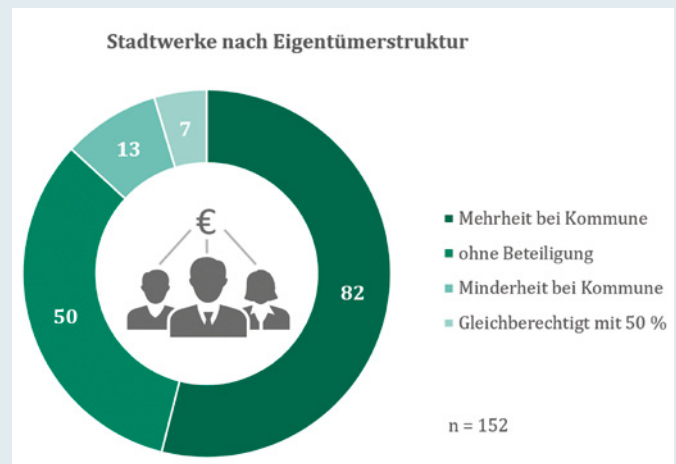


Abb. 3 Neue Stadtwerke und deren Eigentümerstruktur
Quelle: Eigene Darstellung | Daten: Wuppertal Institut [11]

sich aber vorbehalten, nach einer gesetzten Frist (z. B. nach fünf oder zehn Jahren) das örtliche Verteilnetzgeschäft ganz in eigener Regie zu übernehmen.

In zehn Fällen wurden von den Unternehmen öffentlich-rechtliche Organisationsformen angenommen. Dies sind zum einen Eigenbetriebe oder in den Stadtstaaten die Landesbetriebe. In diesen Fällen sind die Stadtwerke Bestandteil der städtischen Verwaltung bzw. der Senatsverwaltung und besitzen keine eigene Rechtspersönlichkeit. In sechs Fällen wurde die Anstalt des öffentlichen Rechts bzw. die bayerische Sonderform des selbstständigen Kommunal-Unternehmens des öffentlichen Rechts (KU) gewählt (vgl. Abb. 2).

Bei der Neugründung von Versorgungsunternehmen gehen die Kommunen aus verschiedenen Gründen Kooperationen mit anderen öffentlichen oder privaten Akteuren ein. Oft werden solche Kooperationen auch als „strategische Partnerschaften“ bezeichnet, von denen sich die kommunalen Gründer einen leichteren Aufbau der Geschäftstätigkeit erhoffen.

Die Kooperationspartner sind dabei in den meisten Fällen andere Stadtwerke in der Region, die bei Gründung und Betrieb Unterstützung in Form von Kapital und fachlichem Know-how einbringen können. Aber auch etablierte private Energieversorgungsunternehmen sind häufig an der Neugründung beteiligt. Damit wird seitens

der Altkonzessionäre das Ziel verfolgt, den eigenen Einfluss vor Ort nicht ganz zu verlieren oder – wie bereits weiter oben beschrieben wurde – weiterhin am örtlichen Verteilnetzgeschäft teilzuhaben. So stellte der Bundesgerichtshof bereits 2008 fest, dass es der Geschäftsstrategie der marktführenden Energiekonzerne E.ON und RWE entspreche, über zahlreiche Minderheitsbeteiligungen an Stadtwerken oder sonstigen Stromversorgern ihre Absatzgebiete zu sichern (vgl. dazu auch die Mittelungen der Pressestelle des Bundesgerichtshofs 2008).

Bei der deutlichen Mehrheit der Unternehmen (fast 87 %) sind die Kommunen selbst jedoch die alleinigen Eigentümer oder besitzen zumindest eine Mehrheitsbeteiligung. Dadurch zeigt sich, dass trotz der häufigen Beteiligung weiterer Akteure die selbstbestimmte Gestaltung der kommunalen Energieversorgung einen hohen Stellenwert bei der Unternehmensgründung einnimmt. Wie Abb. 3 verdeutlicht, gibt es nur sieben Fälle gleichberechtigter Teilhaber (unter 5 %) und 13 Fälle einer kommunalen Minderheitsbeteiligung (unter 9 %).

Stadtwerke leisten wichtigen Beitrag zum „Public Value“

Die Ergebnisse unserer Bestandsaufnahme belegen, dass zwischen 2005 und 2016 in Deutschland mit 152 neuen Firmenbildungen eine regelrechte Gründungswelle kommunaler Energieversorgungsunternehmen stattgefunden hat. Die zunehmende energie-

wirtschaftliche Betätigung der Kommunen kann auf verschiedene Motive zurückgeführt werden: Bei den meisten Stadtwerke-Neugründungen stand für die Städte und Gemeinden im Vordergrund, ihren Anteil am energiewirtschaftlichen Gestaltungs- und Wertschöpfungsprozess deutlich zu vergrößern. Dabei war die hohe Zahl der im Betrachtungszeitraum auslaufenden Netzkonzessionen der veranlassende Treiber dieser Entwicklung.

Durch ihre örtliche Nähe, ihre Kenntnis der Marktpartner sowie ihre Problemlösungskompetenz sind Stadtwerke in der Lage, Synergien mit anderen kommunalen Sparten zu erschließen und die notwendigen Schritte zur Energiewende zukünftig effizient umzusetzen. Letztlich können Stadtwerke durch verschiedene Maßnahmen in diesem Bereich die Energiekosten in der Kommune reduzieren, neue zusätzliche Arbeitsplätze schaffen und die Wirtschaftskraft der Kommune langfristig stärken, womit sie einen wichtigen Beitrag zum „Public Value“ leisten.

Die nun sinkende Zahl auslaufender Konzessionsverträge lässt allerdings erwarten, dass in den kommenden Jahren wieder deutlich weniger Kommunen die Gründung eigener Stadtwerke in Erwägung ziehen werden. Unsere Untersuchung zeigt auch, dass Kooperationen und strategische Partnerschaften bei der Unternehmensgründung von großer Bedeutung sind, um die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen der

Energiewende zu stärken, Synergien bei der rationellen Betriebsführung zu nutzen und die Unternehmensgründung zu erleichtern.

Andererseits ist allerdings auch zu beobachten, dass es zunehmend Fälle mit einer kommunalen Konzessionsübernahme an das neu gegründete eigene kommunale Unternehmen gibt, das örtliche Verteilnetz (im Bereich Strom und/oder Gas) aber gleich wieder an den Altkonzessionär zurück verpachtet wurde. Sofern das kommunale Unternehmen auch langfristig nicht beabsichtigt, als Verteilnetzbetreiber operativ tätig zu werden, wäre zu prüfen, ob es sich bei diesem Phänomen um eine Strategie handelt, die gesetzlich vorgeschriebene Obergrenze der Konzessionsabgaben durch eine zusätzliche Gewinnbeteiligung am Verteilnetzgeschäft zu umgehen.

Nicht zuletzt sei darauf hingewiesen, dass in den vergangenen Jahren weltweit Rekommunalisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge durchgeführt wurden und dabei das deutsche Stadtwerkemodell vor allem im Energiesektor vielerorts als Blaupause und Vorbild dient, um Verbesserungen im Kundenservice, höhere Transparenz und

eine stärkere demokratische Verankerung zu erreichen.

Anmerkungen

[1] Hans-Böckler-Stiftung: Die Renaissance der Stadtwerke. Böcklerimpuls 2013, Nr. 9, S. 1.

[2] Cullmann A, Nieswand M, Seifert S, Stiel C.: Trend zur (Re-)Kommunalisierung in der Energieversorgung: Ein Mythos? DIW Wochenbericht Energie- und Wasserversorgung 2016, Nr. 83, S. 441-7.

[3] Wollmann H, Marcou G.: From public sector-based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary. Provis Public Serv € 2010, S. 266.

[4] Kishimoto S, Petitjean O, Steinfurt L.: Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation. Transnational Institute (TNI), Multinationals Observatory, Austrian Federal Chamber of Labour (AK), European Federation of Public Service Unions (EPSU), Ingeniería Sin Fronteras Cataluña (ISF), Public Services International (PSI), Public Services Intern; Amsterdam and Paris 2017.

[5] American Public Power Association: Public Power for Your Community: Local control. Local priorities. A stronger local economy. Arlington 2016.

[6] Berlo K, Wagner O.: Stichwort: Deutsche Stadtwerke als Vorbild für Japan. e|m|w Energie Markt Wettbewerb 2016, Heft 2.

[7] Kubli M, Ulli-Beer S.: Decentralisation dynamics in energy systems: A generic simulation of network effects. Energy Res Soc Sci 2016, Nr. 13, S. 71-83. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.015>.

[8] Becker P.: Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne – Zugleich ein Beitrag zur Entwicklung des Energierechts. Bochum 2011.

[9] Berlo K, Wagner O.: Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen – Energieversorgung in kommunaler Verantwortung. Wuppertal 2013.

[10] Wagner O, Berlo K.: Remunicipalisation and foundation of municipal utilities in the German energy sector: details about newly established enterprises. J Sustain Dev energy, water Environ Syst 2017, Nr. 5 S. 396-407.

[11] Schäfer D.: Die Bedeutung örtlicher Versorgungsunternehmen als Akteure der Energiewende. Technische Universität Dortmund 2017.

Dr.-Ing. K. Berlo, Projektleiter, Dipl.-Soz. Wiss. O. Wagner, Projektleiter, Forschungsgruppe „Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik“, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt gGmbH; M. Sc. (Raumplanung) D. Schäfer, Quartiersmanager bei der Innovation City Management GmbH in Bottrop; kurt.berlo@wupperinst.org d.schaefer91@googlemail.com oliver.wagner@wupperinst.org