Rekommunalisierung

Stellschrauben jetzt richtig drehen

[10.11.2011] Mit der von der Bundesregierung eingeläuteten Energiewende ist die Diskussion um eine Rekommunalisierung von Energienetzen in den Fokus gerückt. Kleinere Einheiten, mehr Gestaltung und Entscheidung vor Ort sowie dezentrale Energieerzeugung – das sind die neuen Trendthemen.

Erneuerbare Energien haben viel Potenzial, gerade für Kommunen, in denen sie neben umweltpolitischen Aspekten auch zu mehr Wertschöpfung und damit zu wirtschaftlichem Wachstum beitragen. So schätzt die Kreditanstalt für Wiederaufbau, dass sich der jährliche Investitionsbedarf im Rahmen der Energiewende bis 2020 zu rund 25 Milliarden Euro addiert.
Diese immensen Investitionen zeigen auch, dass es sich hierbei um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, die nur gelingen wird, wenn neben den Kommunen auch die Bürger und die Wirtschaft eingebunden werden – und nicht zuletzt die großen Energieversorger. Sie sind allein aufgrund ihres Know-hows, ihres Kapitals sowie ihrer umfassenden Versorgungsleistungen unentbehrlich.
Der Netzaus- und -umbau stellt eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der Energiewende und gleichzeitig ihre größte Herausforderung dar. Aus kommunaler Sicht sind insbesondere Fragen der Versorgungssicherheit bedeutsam. Aber auch die Beteiligung der Städte und Gemeinden sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger an der Wertschöpfung spielen eine große Rolle. Ebenso wie die Frage, wie erneuerbare Energien in die bestehenden Netze integriert werden können, ohne dass die Kosten der Energieversorgung für Kommunen und Verbraucher explodieren.

Konzessionsverträge laufen aus

Bereits vor der Energiewende haben sich zahlreiche Gemeinderäte in Deutschland mit der Frage befasst, ob das örtliche Energienetz kommunalisiert werden soll. In nächster Zeit laufen in vielen Städten und Gemeinden die Konzessionsverträge aus. Es ist damit zu rechnen, dass die Mehrzahl der Strom- und Gaskonzessionen bis 2015/2016 neu verhandelt wird. Ein Konzessionsvertrag ist eine besondere Form des Wegenutzungsvertrages. Die Gemeinde entscheidet darüber, wer ihre öffentlichen Wege und Plätze für den Betrieb eines Energieversorgungsnetzes nutzen darf. Der Konzessionsvertrag bildet somit eine wichtige Stellschraube für die Gemeinde, um Einfluss auf die Energieverteilung und -versorgung zu nehmen.
Bei der eigentlichen Konzessionsvergabe geht es lediglich um die Auswahl eines künftigen Netzbetreibers, nicht um die Energieerzeugung oder -versorgung. Versorgungsspezifische Gesichtspunkte können bei dieser Entscheidung jedoch ebenfalls eine Rolle spielen. Wettbewerber um eine Konzession sind, sofern kein örtliches Stadtwerk existiert, Regionalversorger und externe Stadtwerke.

Optionen bei der Konzessionsvergabe

Bei der Vergabe der Konzession hat die Gemeinde einige Handlungsoptionen: Sie kann die Konzession entweder wieder an den bisherigen Vertragspartner vergeben, was in vielen Gemeinden eine gängige Praxis darstellt. Sie kann die Konzession aber auch an einen neuen Vertragspartner vergeben, der ein besseres Angebot macht. Eine weitere Möglichkeit ist die Kommunalisierung des Netzbetriebs. In der Öffentlichkeit ist das Thema Rekommunalisierung – gerade im Energiesektor – häufig sehr emotional besetzt und geht mit intensiven Diskussionen einher. Die Annahme, eine Rückübertragung auf die

Gemeinde sei stets die bessere Lösung, ist jedoch verfehlt. Zentraler Bestandteil einer Entscheidung für die Kommunalisierung sollte immer das Abwägen von Risiken und Chancen sein, für welche die spezifischen Voraussetzungen in jeder einzelnen Gemeinde zu berücksichtigen sind.

Formen der Kommunalisierung

Neben der hundertprozentigen kommunalen Lösung im Bereich Netzbetrieb und Versorgung kann es ratsam sein, mit einem strategischen Partner zusammenzuarbeiten. Zum einen, um die Finanzierung des Netzkaufs und den Aufbau einer eigenen Versorgung sicherzustellen. Zum anderen, damit sich die Kommune das beim Partner vorhandene Know-how für Netzbetrieb und Versorgung nutzbar machen kann. Dabei kann die Gemeinde sowohl mit kommunalen als auch mit privaten Partnern kooperieren. Im Rahmen kommunaler Partnerschaften erscheint auch die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden bei der Neugründung eines Stadtwerkes oder mit einem bereits existierenden Stadtwerk erwägenswert. Häufig bewerben sich Stadtwerke ihrerseits um Konzessionen von Gemeinden, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft befinden.

Risiken und Chancen

Die Risiken bei einer Kommunalisierung sind vor allem finanzieller und rechtlicher Natur: Finanzielle oder wirtschaftliche Risiken ergeben sich etwa hinsichtlich der Ertragsfähigkeit des Netzes. Dem Netzkauf sollte deshalb immer eine Wirtschaftlichkeitsprognose vorausgehen. Dabei werden die vorhandene Netzstruktur und Qualität erfasst sowie der Kundenwert des Netzes in der Anreizregulierung ermittelt. Die Regulierungsbehörden schreiben im Rahmen der Anreizregulierung feste Erlösobergrenzen für örtliche Verteilnetze vor.
Die Gemeindeordnungen der Länder können die Neugründung von Stadtwerken oder die Erweiterung des Versorgungsgebietes außerhalb der Gemeindegrenzen behindern. Außerdem sorgen auch einige Regelungslücken im Energiewirtschaftsgesetz für Schwierigkeiten bei einer geplanten Kommunalisierung. Zwar konnten bei der jüngst erfolgten Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes einige Rechtsunsicherheiten beseitigt werden, beispielsweise durch die Klarstellung, dass das neu konzessionierte Energieversorgungsunternehmen das Eigentum am Netz erwerben kann. Eine Präzisierung der meist strittigen Frage des Kaufpreises für das Netz hat der Gesetzgeber allerdings unterlassen.
Kommunalisierungen beinhalten aber freilich auch Chancen: Der Aufbau eines neuen Unternehmens kann Arbeitsplätze schaffen. Wird das Netz von einem Versorger übernommen, der eine Betriebsstätte in der Gemeinde unterhält, dient die Kommunalisierung dem Erhalt und möglichen Ausbau von Arbeitsplätzen. Auch der politische Einfluss von Rat und Verwaltung auf den Netzbetrieb und die Versorgung vor Ort steigt, sodass die Kommunalpolitik besser und schneller auf Bürgerwünsche eingehen kann. Mit einem Stadtwerk lässt sich zudem das Ziel einer eigenen, lokalen und regionalen Energiepolitik verfolgen. Dies geschieht etwa durch die Umsetzung lokaler Klimaschutzkonzepte oder einer energieautarken Gemeinde. Schließlich kann ein eigenes Stadtwerk auch für einen besseren Breitband-Ausbau sorgen, was gerade im ländlichen Raum ein wichtiges Thema ist.
Weitere Vorteile bestehen in finanzieller und wirtschaftlicher Hinsicht: Ist die Kommunalisierung wirtschaftlich erfolgreich, kommen die Gewinnabführungen des Unternehmens unmittelbar den Gemeinden zugute. Zusätzlich ergeben sich Steuermehreinnahmen. Auch die Nutzung des so genannten steuerlichen Querverbundes kann interessant sein: Dabei mindert eine verlustreiche Sparte – in der Regel sind dies Bäder oder Verkehrsbetriebe – den zu versteuernden Gewinn einer wirtschaftlich erfolgreichen Sparte, beispielsweise der kommunalen Energieversorgung, wenn eine technisch-wirtschaftliche Verpflichtung vorliegt.

Potenziale erneuerbarer Energien

Damit die Energiewende gelingt, muss das Potenzial der erneuerbaren Energien voll ausgeschöpft werden. Den Städten und Gemeinden kommt hierbei eine besondere Rolle zu, weil die erneuerbaren Energien auf ihrem Gebiet erzeugt und verteilt werden. Davon können die Städte und Gemeinden stark profitieren: Zum einen durch direkte Investitionen in erneuerbare Energien, etwa durch kommunale Windparks oder die Nutzung kommunaler Flächen und Liegenschaften für Photovoltaikanlagen, zum anderen durch die Kommunalisierung von Netzbetrieb und Versorgung sowie den Aufbau eines Stadtwerks. Neben den zu erwartenden Gewinnen für Stadtwerke und kommunale Haushalte fallen auch die Stärkung der lokalen Wirtschaft und neue Arbeitsplätze in den ortsansässigen Unternehmen positiv ins Gewicht. Nicht zuletzt bindet eine Kommunalisierung die Bürger aktiv in lokale, energiepolitische Entscheidungen ein, wodurch sich die Akzeptanz gegenüber erneuerbaren Energien im Gemeindegebiet erhöhen kann.

Verbund im ländlichen Raum

Mit Blick auf den ländlichen Raum taucht die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Kommunalisierung hinsichtlich Netzanschlussdichte und Einwohnerzahl auf. Zwar muss ein Netz eine bestimmte kritische Größe haben, allerdings ist diese nicht absolut zu verstehen. Wenn ein gemeindliches Netzgebiet für sich allein betrachtet zu klein ist, können gegebenenfalls Größen- und Verbundvorteile durch interkommunale Kooperationen erzielt werden. Dies bietet sich insbesondere an, wenn in einer der kooperierenden Gemeinden die Versorgung bereits über den kommunalen Netzbetrieb erfolgt.

Auch der Erhalt und Ausbau der Netzinfrastruktur dürfen nicht aus dem Blick geraten. Insbesondere im ländlichen Raum, aber auch in strukturschwachen Städten mit sinkender Einwohnerzahl stellt sich die Frage, wie ein Netzbetrieb bei immer weniger Abnehmern wirtschaftlich gestaltet werden kann – unabhängig davon, ob ein Stadtwerk oder ein Regionalversorger als strategischer Partner favorisiert wird. Für den ländlichen Raum spielt zudem die Netzintegration von erneuerbaren Energien wie Windkraft oder Biogas eine besondere Rolle. Dabei geht es nicht zuletzt auch um höhere Energiepreise, die Kommunen, Wirtschaft und Bürger gleichermaßen belasten. Durch zunehmend dezentrales Einspeisen von erneuerbaren Energien können die Netzkosten steigen. Wie diese gerecht verteilt werden können, muss örtlich, aber auch gesamtgesellschaftlich diskutiert werden. Dabei ist zu gewährleisten, dass der ländliche Raum nicht schlechter gestellt wird als der verdichtete Raum.

Erfolgskriterien

Die Kommunalpolitik sollte sich des Themas möglichst frühzeitig annehmen. In Anbetracht der dargelegten wirtschaftlichen, finanziellen und rechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit einer Kommunalisierung empfiehlt es sich, etwa drei Jahre vor dem Auslaufen des bisherigen Konzessionsvertrages zu starten. Eine offene Analyse zeigt auf, welches die beste Option für eine Gemeinde ist. Besonders ratsam erscheint es, auch Bürger, Wirtschaft und Medien frühzeitig in die Überlegungen zur künftigen Konzessionsvergabe einzubeziehen. Eine Netzübernahme birgt mit Blick auf Arbeitsplätze, Kommunalfinanzen und wirtschaftliche Entwicklung erhebliches Mobilisierungspotenzial, gerade bei anstehenden Kommunalwahlkämpfen. Gleichzeitig besteht auch die Chance, Kommunalpolitik vor Ort im Interesse der Bürger aktiv zu gestalten und nicht zuletzt zum Umbau der Energieversorgung in Deutschland im Rahmen der Energiewende beizutragen.

()

Dieser Beitrag ist in der Ausgabe November 2011 von stadt+werk erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Rekommunalisierung, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Gerd Landsberg, Konzessionsvergabe, Konzessionsverträge