

Rekommunalisierung

Die unfairen Tricks der Stromkonzerne

[29.07.2013] Regelungslücken im Energierecht werden von den großen Energiekonzernen systematisch genutzt, um örtliche Stromnetzübernahmen zu verhindern. Eine Kurzstudie des Wuppertal Instituts zeigt die Vielfalt bundesweit praktizierter Behinderungsstrategien.

In Berlin, Hamburg und Stuttgart – aber auch in vielen anderen Städten und Gemeinden – zeigt sich quer durch die Republik das gleiche Bild: Engagierte Bürger sowie kommunalpolitische Akteure verschiedener Parteien sind entschlossen, die bisherige Vormacht der Altkonzessionäre zu beenden und die örtlichen Stromnetze in kommunaler Hand zu betreiben. Denn derzeit laufen in zahlreichen deutschen Städten und Gemeinden Konzessionsverträge für Strom und Gas aus. Das eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, die Konzession für den Netzbetrieb neu zu vergeben und damit auch die Netze zu rekommunalisieren. Doch der Wettbewerb um die örtlichen Verteilnetze ist unfair ausgestaltet und durch behinderndes Verhalten der großen Stromkonzerne oder ihrer regionalen Tochterunternehmen gekennzeichnet.

Asymmetrischer Wettbewerb

Regelungslücken im Energierecht und diskriminierende Auslegungsgrundsätze geltender Gesetze haben einen asymmetrischen Wettbewerb um örtliche Verteilnetze geschaffen. Diese Mängel werden von den Stromkonzernen systematisch genutzt, um örtliche Stromnetzübernahmen zu verhindern. Hinzu kommt, dass Stromkonzerne geltende Bestimmungen des Energie- und Kartellrechts umgehen und versuchen, durch missbräuchliches Verhalten ihren Besitzstand als Netzbetreiber zu bewahren. Je nach Lage der Dinge können Altkonzessionäre ihr Verhandlungsrepertoire sogar noch erweitern. Anreize wie großzügige Sponsoring-Aktivitäten oder Sanktionen wie die Drohung mit Arbeitsplatzverlusten werden jeweils angepasst an die örtlichen Gegebenheiten eingesetzt, um die Konzessionsverhandlungen zu beeinflussen. All diese Praktiken verfolgen nur ein Ziel: Sie sollen auf der Verteilnetzebene eine strukturkonservierende Wirkung entfalten. Eine jetzt vorgelegte Kurzstudie des Wuppertal Instituts zeigt in einer Fülle von Beispielen die Vielfalt praktizierter Behinderungsstrategien, welche die Stromkonzerne beim Wettbewerb um örtliche Stromnetze anwenden. In Zeiten der Energiewende liegen die Vorteile einer Rekommunalisierung – wenn sie gründlich geplant und vorbereitet wird – auf der Hand. Denn das Ziel einer klimafreundlichen und sicheren Energieversorgung kann nur erreicht werden, wenn die örtlichen Potenziale für erneuerbare Energien, Steigerung der Endenergieeffizienz und Kraft-Wärme-Kopplung konsequent erschlossen werden. Viele Städte und Gemeinden wollen hierzu ihren Beitrag leisten und ihre Möglichkeiten zur Gestaltung der Energiewende bestmöglich nutzen. Mit eigenen Stadtwerken und dem Besitz der Stromnetze wollen viele Kommunalpolitiker dem Primat der Politik in der Energie- und Ressourcenfrage wieder mehr Geltung verschaffen. Vielerorts wird schon von einer Renaissance des Staats gesprochen, weil die vormals erhofften Segnungen einer Privatisierung ausblieben oder der bisherige Grundversorger zu wenig für den lokalen Klimaschutz getan hat. Immer mehr Kommunen prüfen deshalb, die Strom- und Gasversorgung wieder in die eigene Hand zu nehmen.

Die etwa 60 Neugründungen von Stadtwerken und über 180 Netzübernahmen von 2007 bis 2012 dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in vielen Fällen zu einem Scheitern kommunaler Netzübernahmen kam. Denn insgesamt machen die genannten Übernahmefälle nur einen sehr geringen Anteil der über 3.000 Stromkonzessionsverträge aus, die in den vergangenen Jahren neu vergeben wurden.

Besitzstandswahrung

Die Strategien überregionaler Stromkonzerne zur Besitzstandswahrung auf der Verteilnetzebene sind im Wesentlichen:

Zu hoher Netzzpreis: Ein deutlich zu hoher Netzzpreis ist trotz der bisherigen Novellierungen des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) immer noch das gängigste Argument der Altkonzessionäre, drohende Rekommunalisierungen zu verhindern. Denn in § 46 EnWG ist bislang nicht klar geregelt, zu welchem Preis ein Netz verkauft werden soll. Die Rechtsprechung (etwa im Fall Kaufering, BGH-Urteil von 1999) sowie die Empfehlungen von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur in ihrem gemeinsamen Leitfaden von 2010 sind inzwischen eindeutig: Es gilt nicht der Sachzeitwert, sondern der oft weitaus niedrigere Ertragswert. Dass bei einem Netzverkauf der Verkaufspreis nicht höher liegen darf als der Ertragswert, wurde auch kürzlich vom Oberlandesgericht Karlsruhe in einem Verfahren zum Gasnetz im baden-württembergischen Heddesheim bestätigt.

Drohung mit Arbeitsplatzverlusten: Kommunen, die Filialen, Schaltzentralen, Werkstätten oder ähnliche Niederlassungen des Altkonzessionärs beherbergen, wird gedroht, dass bei einer durchgeführten Rekommunalisierung oder Vergabe des Konzessionsvertrags an einen anderen Netzbetreiber diese Betriebsstellen geschlossen werden.

Landschaftspflege: Hierunter fallen Strategien aus dem Bereich des Sponsoring, beispielsweise für Sportvereine, sowie die Einbindung wichtiger kommunaler Mandatsträger in Beiräten. Beim Sponsoring wird die Unterstützung häufig an einen Fortbestand der Konzession gebunden. Lukrative Vergütungen weniger Beiratssitzungen führen zu Abhängigkeiten oder zumindest Verpflichtungsgefühlen.

Verweigerung der Datenherausgabe: Will eine Kommune ein Netz kaufen, braucht sie verlässliche Daten zum Mengengerüst. Denn nur dann kann sie abschätzen und erfahren, in welchem Zustand sich das Netz befindet und wie die Erlösobergrenze definiert ist. Die Konzerne geben diese netzrelevanten Daten oft nicht, nur teilweise oder sehr spät heraus. Die Gemeinden haben seit der Neuregelung des § 46 EnWG einen Anspruch auf rechtzeitige Herausgabe der Daten. Leider wurde im Gesetz keine Aussage darüber getroffen, welche netzrelevanten Informationen der Altkonzessionär zur Verfügung stellen muss.

Gerichtliche Maßnahmen

Einleitung von Gerichtsverfahren: Oft gründen Kommunen im Vorfeld der eigentlichen Konzessionsvergabe unter Einbindung eines strategischen Partners eigene Stadtwerke oder Netzgesellschaften. Der Altkonzessionär erhebt hier häufig den Vorwurf, dass die Gemeinde mit der vorgenommenen Ausschreibung eine unzulässige Vorfestlegung in Bezug auf die Konzessionsvergabe nach dem EnWG vornehme. Dabei hat erst jüngst (am 9. Januar 2013) das Oberlandesgericht Düsseldorf im Fall der Münsterland Netzgesellschaft entschieden, dass eine solche Vorfestlegung nicht erfolgt sei und hat damit einen Beschluss der Vergabekammer Münster aufgehoben.

Gerichtliche Klagen gegen Auswahlkriterien der Gemeinden: Kommen Altkonzessionäre bei der Neuvergabe einer Netzkonzession nicht zum Zuge, zweifeln sie häufig die zugrunde gelegten Vergabekriterien an und reklamieren, es sei unzulässigerweise losgelöst von den Vorgaben aus § 1 EnWG die Verbesserung der kommunalen Einnahmesituation geplant. Damit würden die Kommunen rein fiskalische Interessen verfolgen, was gegen die Bestimmungen des Energiewirtschaftsgesetzes verstöße.

Verweigerung der Fortzahlung von Konzessionsabgaben: Aufgrund entstehender Verzögerungen kann häufig bis zum Auslaufen des Konzessionsvertrages der Netzbetrieb nicht an den vorgesehenen neuen Netzbetreiber übergeben werden. In solchen Interimszeiten weigern sich viele Altkonzessionäre, die weiterhin über den Strompreis vereinbarten Konzessionsabgaben an die Kommune auszuzahlen. Damit werden die betroffenen Kommunen finanziell erheblich unter Druck gesetzt, da die Gelder aus

Konzessionsabgaben für sie eine wichtige Einnahmequelle darstellen. Im aktuell laufenden Verfahren um das Stromnetz in Stuttgart geht es beispielsweise um jährlich 50 Millionen Euro Konzessionsabgaben, auf die der kommunale Haushalt kaum verzichten kann.

Die Berliner Fachanwälte Peter Becker und Wolf Templin haben in einem Aufsatz für die Zeitschrift für Neues Energierecht (Missbräuchliches Verhalten von Netzbetreibern bei Konzessionierungsverfahren und Netzübernahmen nach §§ 30, 32 EnWG, Heft 1/2013) auf weitere Praktiken hingewiesen, die Altkonzessionäre unter Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung dann anwenden, wenn sich die Gemeinde bereits für die Vergabe an einen Neukonzessionär entschieden hat. Dabei geht es um die Verweigerung von Kaufvertragsverhandlungen, der Netzübertragung und einer zügigen Netzentflechtung. Ziel dabei ist stets, eine diskriminierungsfreie Konzessionsvergabe zu erschweren.

Kein Einzelphänomen

Vor dem Hintergrund der genannten Praktiken konstatieren die Anwälte Becker und Templin: „Die wettbewerblichen Behinderungen sind nicht auf Einzelfälle beschränkt, sondern stellen ein bundesweites Phänomen dar.“ So sei die Verweigerung der Fortzahlung von Konzessionsabgaben eine Praxis, die von den Altkonzessionären „systematisch und im großen Stil“ betrieben werde. Die Stromkonzerne kennen die Ausstrahlungswirkung dieser Praktiken, die dazu führt, dass viele netzübernahmewillige Städte und Gemeinden und auch potenzielle neue Netzbetreiber abgeschreckt werden. Das heißt, eingeschüchterte Kommunen entscheiden sich aus Furcht für eine Fortsetzung mit dem Altkonzessionär und potenzielle Wettbewerber scheuen das Risiko, sich mit dem Platzhirsch auseinandersetzen zu müssen. Die Berliner Anwälte reklamieren außerdem, dass das Bundeskartellamt die Wettbewerbslage falsch beurteile. Denn es weise nur den Gemeinden – als einzigm Anbieter der Konzession – eine marktbeherrschende Stellung zu. Dass die Altkonzessionäre als alleinige Inhaber der netzrelevanten Daten selbst marktbeherrschend sind, werde von der Behörde nicht erkannt. Die Fachanwälte belegen unter Verwendung zahlreicher Gerichtsurteile, behördlicher Beschlüsse oder Gesetzesbegründungen ausführlich, dass die Praktiken der Stromkonzerne als missbräuchliches Verhalten im Sinne der §§ 30 und 32 EnWG einzustufen sind. Zudem seien alle Praktiken, die dazu dienen, Kommunen bei Konzessionsvergabeverfahren unter Druck zu setzen, unzulässige Verstöße im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (gemäß §§ 19, 20 und 21 GWB).

Betroffene Gemeinden sollten sich auf jeden Fall wehren. Sie können nach § 30 Abs. 2 EnWG energierechtliche Missbrauchsverfahren und nach § 32 Abs. 1 EnWG auch zivilrechtliche Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche geltend machen. Becker und Templin schlagen zur Problemlösung vor, dass Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur die missbräuchlichen Praktiken der Altkonzessionäre beim Wettbewerb um örtliche Strom- und Gasnetze thematisieren und verbieten. Die Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie liefert zudem einen Überblick über den Stand der Gesetzesinitiativen und macht selbst Vorschläge, wie der rechtliche Rahmen so gestaltet werden kann, dass die Wettbewerbssituation fairer wird.

Kritik an der Studie

Die Stromkonzerne RWE, Vattenfall und EnBW werfen der Kurzstudie des Wuppertal Instituts vor, die dargestellten Fälle seien verkürzt und daher nicht wahrheitsgetreu wiedergegeben worden. Die bislang bei den Autoren eingegangenen Reaktionen von örtlichen Akteuren, Politikern und Rechtsanwälten zeigen indes ein deutlich anderes Bild. Daher untersucht das Wuppertal Institut derzeit weitere Fälle, die zeigen, dass die Praktiken der Stromkonzerne bundesweit angewendet werden. Die Kurzstudie kann auf der Website des Wuppertal Instituts heruntergeladen werden.

()

Dieser Beitrag ist in der Juli/August-Ausgabe von *stadt+werk* erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Rekommunalisierung,