

# DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft  
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Lichter, Jörg

**Book**

## Rekommunalisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit

*Reference:* Lichter, Jörg (2015). Rekommunalisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit.  
Düsseldorf : Handelsblatt Research Institute.

This Version is available at:  
<http://hdl.handle.net/11159/104>

**Kontakt/Contact**

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics  
Düsternbrooker Weg 120  
24105 Kiel (Germany)  
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)  
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

**Terms of use:**

*This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.*

# REKOMMUNALISIERUNG – ZWISCHEN WUNSCH UND WIRKLICHKEIT

*Vorsprung durch Wissen.*

# REKOMMUNALISIERUNG – ZWISCHEN WUNSCH UND WIRKLICHKEIT

**ERSTELLT VON**

HANDELSBLATT RESEARCH INSTITUTE

Dr. Jörg Lichter

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	7
Teil 1: Elektrizitätswirtschaft .....	8
1 Problemstellung.....	8
2 Vorgehensweise .....	10
3 Der theoretische Rahmen: Rekommunalisierung und natürliche Monopol .....	11
3.1 Rekommunalisierung .....	11
3.2 Gibt es einen Rekommunalisierungstrend?.....	12
3.3 Öffentliche Güter und natürliche Monopole.....	15
3.4 Forschungsstand und politische Diskussion.....	16
4 Der organisatorische Rahmen: Konzessionen, Anreizregulierung und Entflechtung	19
4.1 Konzessionswettbewerb.....	19
4.2 Anreizregulierung .....	20
4.3 Entflechtung .....	23
5 Positive Haushaltseffekte? Die Bilanzanalyse der Verteilungsnetzbetreiber.....	24
6 Niedrigere Strompreise durch die Rekommunalisierung? .....	28
7 Positive Arbeitsplatzeffekte durch die Rekommunalisierung? .....	35
8 Kommunales Engagement in der Energieerzeugung: Größerer politischer Gestaltungsspielraum und stärkere Förderung der Energiewende?.....	39
8.1 Höhere Wettbewerbsintensität durch Stadtwerke? .....	39
8.2 Höhere Gewinne durch Stadtwerke?.....	41
8.2.1 Fallbeispiele.....	41
8.2.2 Die Entwicklung der Stromnachfrage.....	47

8.2.3	Die Entwicklung des Stromangebots .....	48
8.2.4	Die Gaspreisentwicklung .....	53
8.3	Höhere Investitionen in Stromerzeugungsanlagen auf Basis der Förderung der Erneuerbaren Energien durch Stadtwerke? .....	54
9	<b>Gesamtergebnisse und Evaluation der Zielerreichung .....</b>	<b>55</b>
<b>Teil 2: Wasserwirtschaft .....</b>		<b>56</b>
1	<b>Problemstellung .....</b>	<b>56</b>
2	<b>Die Trinkwasserversorgung in Deutschland .....</b>	<b>58</b>
3	<b>Der Fall Wetzlar .....</b>	<b>59</b>
4	<b>Der Fall Wiesbaden .....</b>	<b>61</b>
5	<b>Der Fall Berlin .....</b>	<b>62</b>
6	<b>Fazit .....</b>	<b>63</b>
<b>Literatur .....</b>		<b>65</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Öffentliche Unternehmen in der Energieversorgung.....	13
Abbildung 2: Öffentliche Unternehmen in der Elektrizitätswirtschaft .....	14
Abbildung 3: Umsatz der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft .....	14
Abbildung 4: Netzentgelte (in Cent je kWh).....	26
Abbildung 5: Umsatzrendite der Stromnetzbetreiber.....	27
Abbildung 6: Verteilung der Stromanbieter auf die Größenklassen.....	32
Abbildung 7: Position des günstigsten kommunalen Energieversorgers unter den zehn günstigsten Anbietern im Netzgebiet (Häufigkeit in Prozent).....	33
Abbildung 8: Häufigkeit privater Stromanbieter unter den zehn günstigsten Anbietern im Netzgebiet (Häufigkeit in Prozent).....	34
Abbildung 9: Beschäftigte in der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft.....	36
Abbildung 10: Beschäftigtenzahl je Unternehmen in der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft	36
Abbildung 11: Umsatz je Beschäftigtem in der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft (in Mio. Euro und in Preisen von 2002).....	37
Abbildung 12: Strompreis an der European Energy Exchange Leipzig (Monatsdurchschnitte; in Euro je kWh).....	47
Abbildung 13: Bruttostromverbrauch - Prognose und tatsächliche Entwicklung (in Mrd. kWh) .....	48
Abbildung 14: Kommunale Kraftwerkskapazität (in Megawatt) .....	49
Abbildung 15: Netto-Engpasskapazität insgesamt (in Megawatt) .....	50
Abbildung 16: Anteil der kommunalen Kraftwerkskapazität an der gesamten Netto- Engpasskapazität (in Prozent).....	51
Abbildung 17: Netto-Engpasskapazität Erneuerbare Energien (in Megawatt).....	51
Abbildung 18: Anteil der Erneuerbaren Energien an der Netto-Engpasskapazität (in Prozent) .....	52
Abbildung 19: Gaspreis für Kraftwerke (in Cent je kWh).....	53

## Abkürzungsverzeichnis

ARegV	Anreizregulierungsverordnung
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
dena	Deutsche Energie-Agentur
EnBW	Energie Baden-Württemberg
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
GWB	Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung
GTKW	Gasturbinenkraftwerk
GuD	Gas- und-Dampfturbinen-Kraftwerk
HGB	Handelsgesetzbuch
kWh	Kilowattstunden
MWh	Megawattstunde
PwC	Price-Waterhouse-Coopers
RWE	Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke
StromNEV	Stromnetzentgeltverordnung
VDE	Verband der Elektrotechnik
VKU	Verband kommunaler Unternehmen

## Einleitung

Zwei Bürgerentscheide im Herbst vergangenen Jahres haben den Begriff der Rekommunalisierung, also die Wiederverstaatlichung vormals privatisierter Einrichtungen der Daseinsvorsorge oder der öffentlichen Infrastruktur, in den Blickpunkt gerückt. Die Hamburger entschieden sich für den Rückkauf der Stromnetze vom Betreiber Vattenfall, während in Berlin ein Volksbegehren zur Rekommunalisierung der Energieversorgung scheiterte.

Die Vertreter einer Rekommunalisierung argumentieren, dass es sich um originäre Aufgaben der Daseinsvorsorge handele.<sup>1</sup> Um es mit den Worten Ernst Forsthoffs auszudrücken, dem Begründer der „Lehre von der Daseinsvorsorge“: „Die Daseinsvorsorge, deren Zweck die Befriedigung der allgemeinen Bedürfnisse zu sozial angemessenen Bedingungen ist, ist Teil der öffentlichen Verwaltung.“<sup>2</sup>

Beim Begriff der Daseinsvorsorge handelt es sich denn auch um einen rein verwaltungstechnischen Ausdruck, der ökonomisch weder belegt noch definiert ist.<sup>3</sup> Im Regelfall ist damit die Sicherstellung der „Grundversorgung“ der Bevölkerung gemeint. Dabei kann der Begriff Grundversorgung unterschiedlich breit definiert werden. Die Energie- und Wasserversorgung sowie die Abwasserentsorgung zählen im Allgemeinen dazu. Da Leistungen wie die Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung in historischer Perspektive oftmals von Kommunalunternehmen erbracht wurden, begründen die Städte und Gemeinden damit ihre Rekommunalisierungs-Bestrebungen.

Unter dem Begriff der Rekommunalisierung werden im Rahmen dieser Studie, die im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) erstellt worden ist, zwei unterschiedliche Entwicklungen subsumiert: In der Elektrizitätswirtschaft und Energieversorgung wird damit die Ausdehnung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen auf diesem Gebiet definiert, zum Beispiel durch den Rückkauf der Stromverteilungsnetze oder die Gründung von Stadtwerken.

In der Wasserwirtschaft wird durch den Begriff der Rekommunalisierung vor allem der Wechsel von einer privat-rechtlichen in eine öffentlich-rechtliche Unternehmensform

---

<sup>1</sup> Vgl. *Landsberg*, Gerd: Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen. Chancen und Risiken, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 2013, Nr. 2, S. 83-86.

<sup>2</sup> *Forsthoff*, Ernst: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Allgemeiner Teil, München 1966, S. 30.

<sup>3</sup> Vgl. *Haucap*, Justus: Daseinsvorsorge zwischen Beihilfekontrolle und globalem Wettbewerb, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 2007, Nr. 11, S. 712-716; vgl. auch Monopolkommission: *Weniger Staat, mehr Wettbewerb – Gesundheitsmärkte und staatliche Beihilfen in der Wettbewerbsordnung*. Siebzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2006/07, Tz. 933.



beschrieben. Der Grund: Öffentlich-rechtliche Unternehmen, die für die Trinkwasserversorgung Gebühren erheben, unterliegen nach der jüngsten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) nicht der Kartellaufsicht – im Gegensatz zu Unternehmen in privater Rechtsform, die Preise verlangen. Dieser Wechsel der Unternehmensform ist unter dem Begriff der „Flucht in die Gebühr“ bekannt.

Um den unterschiedlichen Begriffsinhalten gerecht zu werden, gliedert sich die Studie in zwei Teile. Teil eins behandelt die Elektrizitätswirtschaft und analysiert, inwieweit die von den Protagonisten mit der Rekommunalisierung verbundenen Erwartungen erfüllt und Ziele erreicht werden. Teil zwei der Studie beschäftigt sich mit der Wasserwirtschaft und zeigt auf, welche Probleme sich für die Konsumenten aus der wettbewerbsrechtlich und -politisch unterschiedlichen Behandlung wirtschaftlich gleicher Sachverhalte ergeben können.

## Teil 1: Elektrizitätswirtschaft

### 1 Problemstellung

Für den Verband kommunaler Unternehmen (VKU), die politische Interessenvertretung der kommunalen Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft, ist der durch den Volksentscheid vom September 2013 beschlossene Rückkauf der Hamburger Stromnetze kein Einzelfall. Er spricht von einem „Trend zur Übernahme von Strom- und Gasnetzen durch Kommunen und kommunale Unternehmen“.<sup>4</sup> Denn seit 2005 seien 110 neue Energieversorgungsunternehmen gegründet und rund 200 Konzessionen für den Betrieb von Stromverteilungsnetzen von Städten und Gemeinden erworben worden.

Eine Entwicklung, die aktuell anhält. In 202 bundesdeutschen Orten hat es im ersten Halbjahr 2014 einen Wechsel des Netzbetreibers gegeben. Das ergibt eine Auswertung der Datenbank Netznutzung Strom des Marktforschungs- und Beratungsunternehmens Enet. Damit setzte sich der Trend zur Rekommunalisierung fort, so Enet. Ein großer Teil der Netzgebiete wechselte von regionalen Verteilnetzbetreibern zu Gesellschaften mit kommunalen Beteiligungen.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Gemeinsame Erklärung von *Städtetag*, *Gemeindebund* und *VKU*. Trend zur Rekommunalisierung hält an – Informationsbroschüre Konzessionsverträge, veröffentlicht am 26.9.2012.

<sup>5</sup> Enet-Newsletter „Netznutzung Strom“, Nr. 91, August 2014.

Für die Zukunft erwartet der VKU weitere Rekommunalisierungen, weil in den nächsten Jahren noch eine Vielzahl von Konzessionsverträgen auslaufen. Von 2013 bis 2016 entscheiden etwa 1.300 Kommunen über die Zukunft ihrer Netze.

Der Bundesgerichtshof hat die juristischen Hürden mit seinen beiden Urteilen vom 17. Dezember 2013 erhöht, denn er legte fest, dass Kommunen den Konzessionär für ihr Stromnetz in einem diskriminierungsfreien und transparenten Verfahren auswählen müssen. Auch kommunale Eigenbetriebe dürfen nicht bevorzugt werden.<sup>6</sup>

Auch der Zeitgeist spricht für eine Fortsetzung des Rekommunalisierungstrends. Er steht privatwirtschaftlichen Lösungen und Modellen seit der Finanzkrise ausgesprochen kritisch gegenüber. Gerade die großen Energieversorger haben an Ansehen eingebüßt. Kritiker halten ihnen vor, die Energiewende verschleppt zu haben. Der Staat und staatliches Handeln haben demgegenüber in den Augen vieler Bürger wieder an Legitimität und Ansehen gewonnen. Das Schlagwort „Bürgerenergie“ findet Anklang – die Einwohner vieler Kommunen wollen den richtigen Energiemix selber bestimmen.

Zudem ist das ökonomische Umfeld für potenzielle Rekommunalisierungsprojekte angesichts des niedrigen Zinsniveaus ausgesprochen günstig. So planen laut einer Studie der Deutschen Bank aus dem vergangenen Jahr denn auch 26 Prozent der 90 befragten Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern „fest mit einer Rekommunalisierungsmaßnahme in den nächsten fünf Jahren.“<sup>7</sup>

Die Protagonisten einer Rekommunalisierung verbinden damit neben verschiedenen politischen Motiven eine Reihe von ökonomischen Zielen und Erwartungen:<sup>8</sup>

1. Positive Haushaltseffekte durch Gewinnabführungen der Stadtwerke beziehungsweise der kommunalen Verteilungsnetzbetreiber.
2. Niedrigere Energiepreise für die Bürger bzw. Kunden.
3. Positive Arbeitsplatzeffekte in den Kommunen.
4. Einen größeren politischen Gestaltungsspielraum der Kommunen bei der Energiepolitik, vor allem eine stärkere Förderung der Energiewende.

---

<sup>6</sup> *Bundesgerichtshof*, Urteile vom 17.12.2013, KZR 65/12, KZR 66/12.

<sup>7</sup> *Deutsche Bank AG* (Hrsg.): *Rekommunalisierung in den Zeiten der Energiewende – ein Modell mit Zukunft?* Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V., Leipzig, 2013, S. 4.

<sup>8</sup> Vgl. *Bauer*, Hartmut: *Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung*, in: *Bauer*, Hartmut/ *Bücher*, Christiane/ *Hajasch*, Lydia (Hrsg.): *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, Potsdam 2012, S. 11-31, 23.

5. Eine Stärkung der lokalen Wertschöpfung, indem Aufträge vor allem an heimische Unternehmen vergeben werden.

Im Folgenden steht nicht die normative, ordnungspolitische Analyse und Argumentation im Vordergrund, das heißt die Frage, ob die Daseinsvorsorge durch einen staatlich regulierten und kontrollierten privaten oder einen ebenso regulierten und kontrollierten öffentlichen Anbieter erbracht werden soll. Hier wird vielmehr auf dem Boden der Empirie argumentiert. Es wird untersucht, inwieweit die mit der Rekommunalisierung verbundenen Erwartungen tatsächlich auch erfüllt werden – und mit welchen Risiken dies verbunden ist. Die Kernfrage lautet: Kann die öffentliche Hand wirklich halten, was sie den Bürgern verspricht?

Im Fokus stehen die ersten vier der oben genannten Ziele, denn für diese liegen valide quantitative Daten in ausreichendem Maße vor. Die Auswirkungen der Rekommunalisierung auf die lokale Wertschöpfung. Ziel fünf ist – ebenso wie weitere Ziele – isoliert nicht valide darstellbar und werden deshalb hier nicht berücksichtigt.

## 2 Vorgehensweise

Am Beginn der Analyse steht die Definition des Begriffs Rekommunalisierung sowie die Antwort auf die Frage, ob es zulässig ist, von einem „Trend zur Rekommunalisierung“ zu sprechen.

Im Anschluss daran wird der Begriff „natürliches Monopol“ definiert sowie der aktuelle Forschungsstand und die politische Diskussion der jüngsten Zeit dargestellt. In diesem Rahmen soll auch die ordnungspolitische Diskussion kurz angesprochen werden, um den wirtschaftspolitischen Hintergrund der Studie zu beleuchten (Kapitel 3).

Kapitel vier stellt den organisatorischen Hintergrund dar, insbesondere den Konzessionswettbewerb, die Anreizregulierung sowie die Enflechtungsvorschriften.

Danach wird in Kapitel fünf anhand einer Zufallsauswahl von 270 Verteilungsnetzbetreibern überprüft, ob mit dem Betrieb von Stromverteilungsnetzen in den Jahren 2011 und 2012 durchweg Gewinne erwirtschaftet wurden – jüngere und ältere Zahlen liegen nicht in ausreichendem Maße vor. Damit soll die Frage beantwortet werden, ob es für Kommunen bei nur geringem Risiko finanzwirtschaftlich attraktiv sein könnte, die Stromverteilungsnetze bei Auslaufen der Konzessionsverträge zu rekommunalisieren. Basis der Auswahl ist die bei der Bundesnetzagentur geführte Liste der Verteilungsnetzbetreiber. Deren Jahresabschlüsse wurden im Bundesanzeiger recherchiert.

Daran anschließend wird im sechsten Kapitel auf der Grundlage des Vergleichsportals Verivox analysiert, inwieweit Stadtwerke beziehungsweise kommunale Elektrizitätsversorger die Preisführerschaft auf dem Strommarkt beanspruchen können, also günstiger sind als private Wettbewerber.

In Kapitel sieben soll mithilfe der Zahlen des Statistischen Bundesamtes über die Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen untersucht werden, wie sich die Zahl der Arbeitsplätze bei öffentlichen Energieversorgern in den Jahren zwischen 2002 und 2011 entwickelt hat, ob also die erhofften positiven Arbeitsplatzeffekte eingetreten sind. Jüngere Zahlen liegen noch nicht vor.

Schließlich wird im achten Kapitel anhand der Ergebnisse städtischer Kraftwerksbetreiber überprüft, ob sich das kommunale Engagement in der Energieerzeugung in der Vergangenheit ausgezahlt hat. Zu diesem Zweck werden die Geschäftsergebnisse des Jahres 2013 von ausgewählten kommunalen Versorgern sowie des Stadtwerkskonsortiums Trianel analysiert.

Im Schlusskapitel neun werden die Ergebnisse zusammengefasst. Leitfrage ist hier, ob die mit der Rekommunalisierung verbundenen Ziele erreicht wurden.

## 3 Der theoretische Rahmen: Rekommunalisierung und natürliche Monopol

### 3.1 Rekommunalisierung

**Rekommunalisierung** bezeichnet die Rückführung von ehemals privatisierten Aufgaben oder Einrichtungen in die Hand der Kommune, im Kern also eine Re-Verstaatlichung zuvor privat erbrachter Leistungen. Neben diese Rückübernahme tritt jedoch in immer stärkerem Maße die Expansion der kommunalen Tätigkeiten auch in bisher (rein) privatwirtschaftlich organisierte Bereiche, zum Beispiel durch die Neugründung von Stadtwerken.<sup>9</sup> Selbst beim Netzbetrieb in kommunaler Regie handelt es sich vielfach nicht um eine Rekommunalisierung ehemals städtischer Netze, sondern um eine erstmalige Wahrnehmung eines kommunalen Versorgungsauftrags mit Hilfe privat errichteter Anlagen. Da sich der Begriff Rekommunalisierung in der politischen Diskussion durchgesetzt hat, soll er auch hier verwendet werden.

---

<sup>9</sup> *Monopolkommission*, Zwanzigstes Hauptgutachten 2012/2013, „Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte“, S. 439.

Unter dem Oberbegriff der „Rekommunalisierung“ können folgende mögliche Vorgehensweisen subsumiert werden:

1. Neugründung von Eigengesellschaften zum Aufgreifen von Aufgaben (als Konkurrent oder Monopolist),
2. Rückübertragung operativer Dienstleistungen auf Regie- oder Eigenbetriebe als Teil der Verwaltung,
3. Wiederaufgreifen von Aufgaben durch einen Verwaltungsträger (als öffentliches Konkurrenzunternehmen oder Monopolist),
4. Überführung von Kapitalgesellschaften in öffentlich-rechtliche Organisationsformen,
5. Erhöhung des staatlichen Gesellschaftsanteils an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen.<sup>10</sup>

Nicht alle denkbaren Formen sind dabei auch gleichermaßen von praktischer Relevanz. So dürfte die Überführung von Kapitalgesellschaften in öffentlich-rechtliche Organisationsformen eher ein theoretisches Modell sein. Hier interessieren vor allem die ersten beiden Fälle: die Neugründung von kommunalen Unternehmen sowie die Rückübertragung von Aufgaben auf bereits bestehende kommunale Unternehmen.

Dabei sollen zwei Fälle unterschieden werden:

1. Die Rekommunalisierung der Stromverteilungsnetze
2. Die (Neu-)Gründung von Stadtwerken, die Strom erzeugen, Stromverteilungsnetze betreiben und Strom verkaufen.

### 3.2 Gibt es einen Rekommunalisierungstrend?

Die Existenz des vom VKU ausgerufenen Trends zur Rekommunalisierung ist durchaus umstritten. Skeptiker sprechen von „mehr ´Talk´ als ´Action´“ und verweisen angesichts der großen Menge auslaufender Konzessionen auf die vergleichsweise geringe Anzahl von

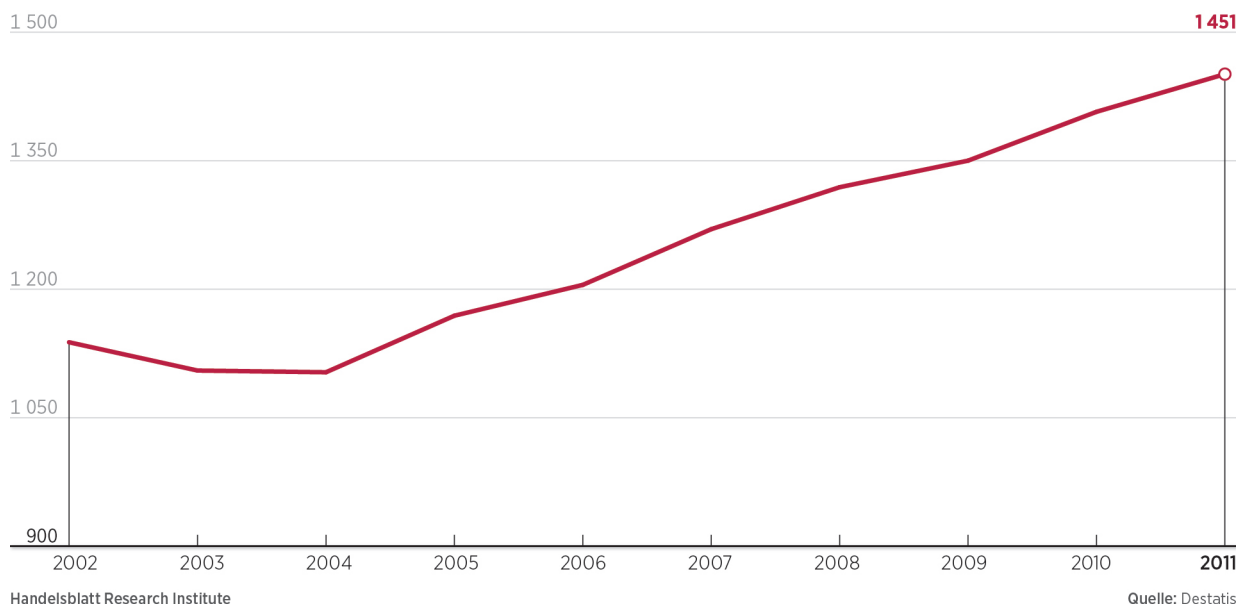
---

<sup>10</sup> Libbe, Jens / Hanke, Stefanie/ Verbücheln, Maic: Rekommunalisierung - Eine Bestandsaufnahme, Difu-Paper, 2011.

Konzessionsübernahmen oder Stadtwerksgründungen.<sup>11</sup> „Ein übergreifender Trend für Rekommunalisierungen [sei] derzeit empirisch nicht hinreichend belegt.“<sup>12</sup>

Einen Trend zur Rekommunalisierung sehen auch das Institut der deutschen Wirtschaft und das Deutsche Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler. Allerdings betrachten sie die wachsende Tendenz zur wirtschaftlichen Betätigung des Staates sehr kritisch.<sup>13</sup>

Die Zahlen des Statistischen Bundesamtes, die aktuell bis 2011 reichen, stützen die These des VKU.<sup>14</sup> Im Wirtschaftszweig Energieversorgung – dazu zählen die Elektrizitäts- und Gasversorgung sowie mit einem geringen Anteil auch die Wärme- und Kälteversorgung – stieg die Anzahl öffentlicher Unternehmen vom Tiefpunkt im Jahr 2004 bis 2011 um über 30 Prozent auf 1.450 (vgl. Abbildung 1).



**Abbildung 1: Öffentliche Unternehmen in der Energieversorgung**

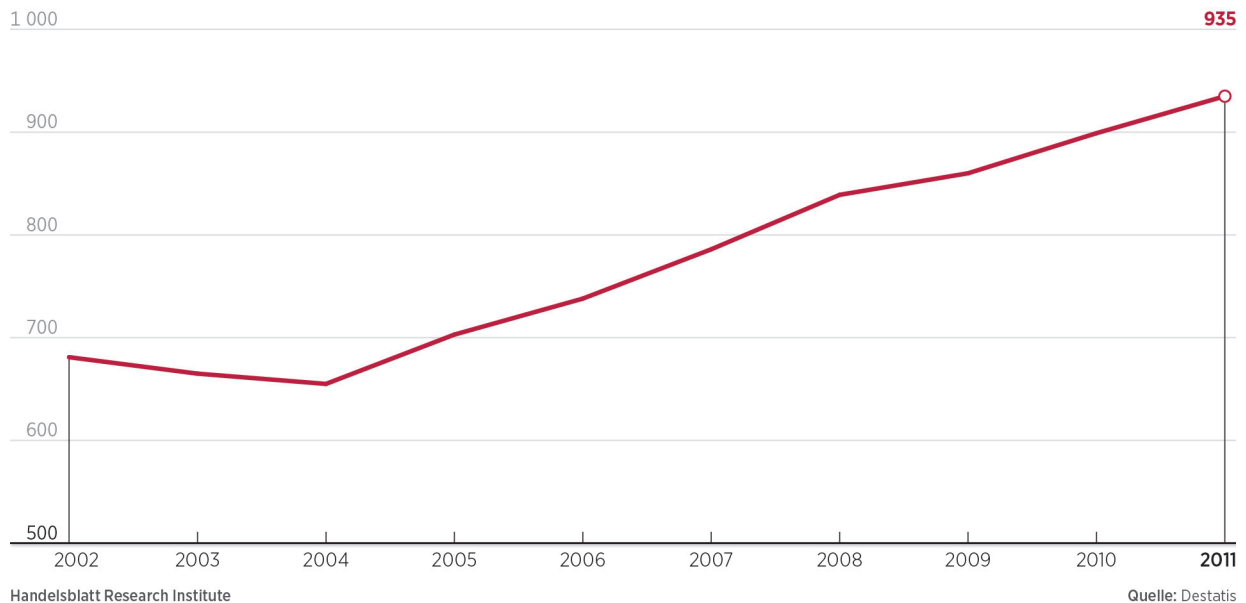
<sup>11</sup> Röber, Manfred: Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven, in: Bauer, Hartmut/ Bücher, Christiane/ Hajasch, Lydia (Hrsg.): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, Potsdam 2012, S. 81-98, 86.

<sup>12</sup> Schaefer, Christina/ Papenfuß, Ulf: Renaissance öffentlicher Unternehmen? Ein Überblick zu Rekommunalisierungsstudien, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, Nr. 2, S. 75-79, 79.

<sup>13</sup> Bardt, Hubertus/ Fuest, Winfried: Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, in: IW Trends, 3/2007; Bardt, Hubertus/ Fuest, Winfried/ Lichtblau, Karl: Kommunale Unternehmen auf Expansionskurs, in: IW Trends 3/2010; Herrmann, Karolin: Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, in: DSi kompakt, Nr. 4 2013.

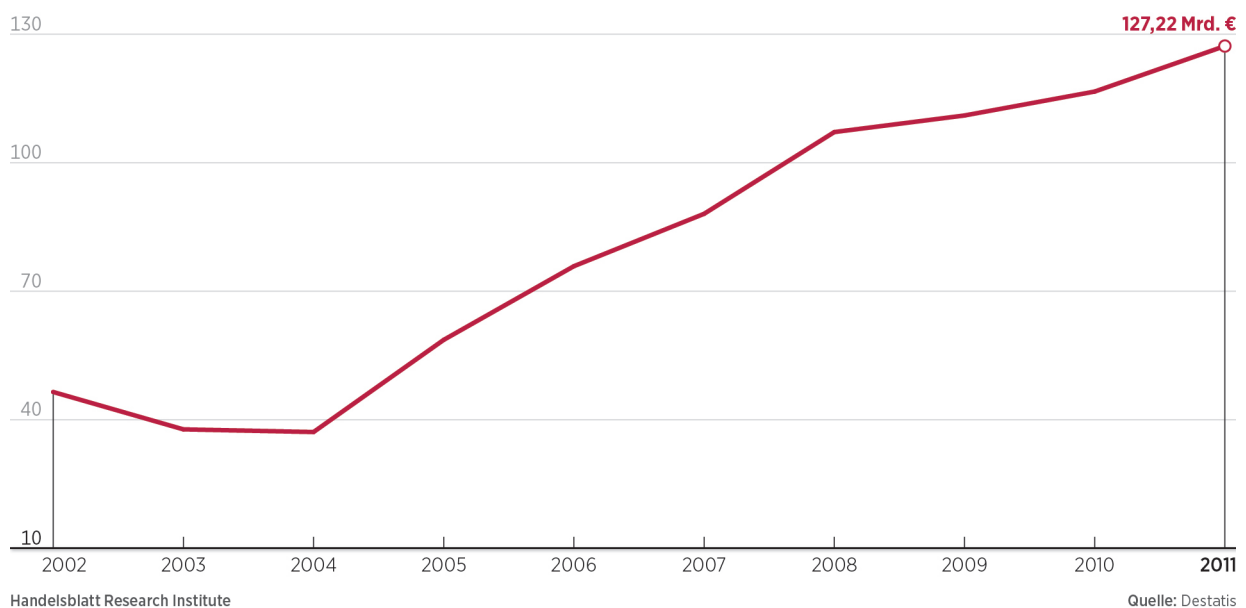
<sup>14</sup> Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes aus der Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen vom 13.5.2014. Dazu zählen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, deren Eigner mehrheitlich - unmittelbar oder mittelbar - Kernhaushalte (Bund, Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände und gesetzliche Sozialversicherungen) sind.

Getragen wird der Zuwachs vor allem von der Elektrizitätswirtschaft. Seit dem Jahr 2004 hat sich die Anzahl der öffentlichen Unternehmen hier von 655 auf 935 erhöht, also um mehr als 40 Prozent (vgl. Abbildung 2).



**Abbildung 2: Öffentliche Unternehmen in der Elektrizitätswirtschaft**

Diese Unternehmen erzielten im Jahr 2011 einen Umsatz von 127 Mrd. Euro, gegenüber nur 37 Mrd. Euro sieben Jahre zuvor, ein Zuwachs von nominal fast 250 Prozent (vgl. Abbildung 3).



**Abbildung 3: Umsatz der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft**

Vor dem Hintergrund eines nur moderat angestiegenen Stromverbrauchs in Deutschland liegen die Gründe für das starke Umsatzwachstum zum einen in den gestiegenen Energiepreisen, zum zweiten aber auch im deutlich sichtbaren Trend zur Rekommunalisierung, das heißt der starken Zunahme der Zahl öffentlicher Unternehmen in diesem Sektor.

### 3.3 Öffentliche Güter und natürliche Monopole

Das kommunale Leistungsangebot ist wettbewerbsspolitisch solange unproblematisch, wie die öffentlichen Anbieter zu gleichen Bedingungen, zum Beispiel steuerlicher Art – mit privaten Unternehmen um die effizientere Leistungserstellung auf dem Markt konkurrieren.

Bei den Leitungsnetzen der Energie- und Wasserversorgung handelt es sich aber um **natürliche Monopole**, sprich Fälle von faktischem Marktversagen. Kennzeichen eines natürlichen Monopols ist die Kombination von hohen Fixkosten und geringen Grenzkosten. Daher sind die Produktionskosten eines Gutes dann am geringsten, wenn sich nur ein Anbieter auf dem Markt befindet („Subadditivität“).<sup>15</sup>

In der finanzwissenschaftlichen Theorie der öffentlichen Güter gehören die natürlichen Monopole – neben den öffentlichen Gütern, externen Effekten und verzerrten Präferenzen – zu den klassischen Fällen, die einen staatlichen Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen notwendig machen. Freilich ist nicht bei jedem Marktversagen eine vollständige staatliche Übernahme der betreffenden ökonomischen Aktivität notwendig und sinnvoll. Es kann allokativ durchaus effizient sein, dass sich der Staat auf die Regulierung des natürlichen Monopols beschränkt.<sup>16</sup>

Es geht bei der Rekommunalisierungs-Problematik im Bereich der Netzinfrastrukturen im Kern also nicht um die Frage „Markt oder Staat?“, denn eine rein marktwirtschaftliche Lösung kann es im Bereich natürlicher Monopole mangels Wettbewerb nicht geben. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Frage, ob die Dienstleistung im Rahmen eines staatlich regulierten und kontrollierten Verfahrens durch ein öffentliches Unternehmen oder durch ein privates Unternehmen angeboten werden soll.<sup>17</sup> Die Frage lautet also: „Staat oder Privat?“

---

<sup>15</sup> Vgl. *Mühlenkamp*, Holger: Theoretisch und empirisch fundierte Grundsatzüberlegungen zur Daseinsvorsorge, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 2007, Nr. 11, S. 707-712.

<sup>16</sup> Vgl. *Scherf*, Wolfgang: *Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft*, 2. Aufl., Konstanz u. München 2011, S. 68-75.

<sup>17</sup> Vgl. *Höffler*, Felix: *Rekommunalisierung. Eine Variation über das Thema „Staat oder Privat“?*, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 2013, Nr. 2, S. 71-75.



Ziel der Preis- und Anreizregulierung, also der staatlichen Eingriffe, ist es, die Gewinne aus natürlichen Monopolen zu begrenzen und Effizienzvorteile an die Kunden weiterzugeben. Der Wettbewerb wird quasi simuliert.

### 3.4 Forschungsstand und politische Diskussion

Aus ökonomischer Perspektive sollte die Entscheidung für oder gegen eine kommunale Eigenproduktion ausschließlich davon abhängen, ob das gewünschte Leistungsangebot effizienter selbst hergestellt werden kann als auf dem Weg des „Contracting out“, des Einkaufs bei einem privaten Anbieter.<sup>18</sup>

Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung kann zum Thema pro oder contra Rekommunalisierung keine allgemeingültige Empfehlung abgeben. Die Frage „Privat oder Staat?“ könne „letztlich nicht eindeutig beantwortet werden“, so der Kölner Wirtschaftswissenschaftler Felix Höffler.<sup>19</sup> Und auch laut dem Speyerer Ökonomen Holger Mühlenkamp ist „weder öffentlichen noch privaten Unternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge ein genereller Vorzug zu geben.“<sup>20</sup> Selbst die Monopolkommission kommt in ihrem jüngsten Gutachten vom Juli 2014 zu dem Ergebnis, dass die ökonomischen Erkenntnisse im Hinblick auf die Tätigkeit kommunaler Akteure im Bereich natürlicher Monopole weniger eindeutig sind als im Wettbewerbsfall.<sup>21</sup>

Dennoch sprechen sich aus ordnungspolitischer Sicht sowohl die Monopolkommission als auch der Präsident des Bundeskartellamtes gegen die Rekommunalisierungsbestrebungen auf den Energiemärkten aus. Die Monopolkommission weist darauf hin, dass auf allen Wertschöpfungsstufen des Energieversorgungsmarktes private Akteure tätig seien und eine unternehmerische Tätigkeit des Staates aufgrund von Marktversagen nicht erforderlich sei – selbst im Fall der natürlichen Monopole im Netzbereich. Diese würden durch die

---

<sup>18</sup> Rosenfeld, Martin T.W.: Rekommunalisierung statt Privatisierung: Die richtige Antwort auf veränderte Bedingungen?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, Nr. 2, S. 79-83; Blocher, Markus: Public Management by Competition – öffentliche Eigenproduktion und private Dienstleistungen im Marktwettbewerb. Ein Paradigmenwechsel oder konsequente Anwendung ordoliberaler Grundsätze auf den Reformprozess der öffentlichen Dienstleistungsverwaltung?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 30 (2007), Heft 1, S. 68-77.

<sup>19</sup> Höffler: Rekommunalisierung (wie Anm. 17), S. 75.

<sup>20</sup> Mühlenkamp: Daseinsvorsorge (wie Anm. 15), S. 711.

<sup>21</sup> Monopolkommission: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte (wie Anm. 9), S. 458.

Bundesnetzagentur bereits umfassend reguliert.<sup>22</sup> Allerdings sieht sie in ihrem Sondergutachten aus dem Jahr 2013 auch Optimierungspotenzial bei der Regulierung.<sup>23</sup>

Andreas Mundt, der Präsident des Bundeskartellamts, fordert, dem Subsidiaritätsprinzip wieder mehr Beachtung zu schenken. Demnach sollten Kommunen nur dann wirtschaftlich tätig werden, wenn private Unternehmen nicht genauso gut in der Lage seien, eine bestimmte Leistung zu erbringen.<sup>24</sup> Dies wurde im Oktober 2014 auf der Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht beim Bundeskartellamt noch einmal betont.<sup>25</sup> Die Wettbewerbsbehörde bewertet zudem die aktuellen politischen Bestrebungen kritisch, die Inhouse-Vergabe von Energiekonzessionen von der Ausschreibungspflicht ausnehmen und damit die BGH-Rechtsprechung umkehren zu wollen.<sup>26</sup> Ein „level-playing-field“ von privaten und kommunalen Netzbetreibern bei der Vergabe von Konzessionen werde damit verhindert, ein fairer Wettbewerb wäre nicht gewährleistet.<sup>27</sup> Die Monopolkommission fordert darüber hinaus, die Aufnahme von Konzessionen zum Betrieb von Energieversorgungsnetzen in den Anwendungsbereich des förmlichen Vergabeverfahrens zu prüfen.<sup>28</sup> Zuvor hatte bereits der Bundesgerichtshof die juristischen Hürden in seinem Urteil vom 17. Dezember 2013 erhöht, indem er festlegte, dass Kommunen den Konzessionär für ihr Stromnetz in einem diskriminierungsfreien und transparenten Verfahren auswählen müssen. Auch kommunale Eigenbetriebe dürften nicht bevorzugt werden.

Im Mittelpunkt der medialen Öffentlichkeit stehen seit dem Jahr 2013 vor allem zwei Publikationen. Zum einen die Studie des Wuppertal Instituts über „Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen“. Sie nimmt eine qualitative Bewertung hinsichtlich der möglichen Erreichbarkeit von zehn Zielen vor.<sup>29</sup>

1. Erreichung ökologischer Ziele und Gestaltung der Energiewende
2. Verbesserung der lokalen Wertschöpfung und stärkere Einbindung örtlicher Marktpartner

---

<sup>22</sup> Vgl. *Monopolkommission*, Sondergutachten 59, Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten, 2012, Tz. 55.

<sup>23</sup> Vgl. *Monopolkommission*, Sondergutachten 65, Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende, 2013, Tz. 514.

<sup>24</sup> Vgl. *Mundt*, Andreas: Rekommunalisierung hinterfragen, in: *Trend* 12/2013, S. 44 f.

<sup>25</sup> Vgl. *Bundeskartellamt*, Der Staat als Unternehmer. (Re-)Kommunalisierung im wettbewerbsrechtlichen Kontext. Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht, 2. Oktober 2014, S. 9.

<sup>26</sup> *Bundesgerichtshof*, Urteile vom 17.12.2013, KZR 65/12, KZR 66/12,.

<sup>27</sup> Vgl. *Bundeskartellamt*, Der Staat als Unternehmer (wie Anm. 25), S. 23.

<sup>28</sup> *Monopolkommission*, Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte (wie Anm. 9), S. 493.

<sup>29</sup> *Berlo*, Kurt u.a.: Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen. Energieversorgung in kommunaler Verantwortung. Bewertung der 10 wichtigsten Ziele und deren Erreichbarkeit, Wuppertal 2013.

3. Nutzung des kommunalwirtschaftlichen (steuerlichen) Querverbundes zur Finanzierung wichtiger öffentlicher Aufgaben
4. Verbesserung der Einnahmesituation der Kommune
5. Demokratisierung der Energieversorgung und stärkere Ausrichtung auf das Gemeinwohl
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 der ausgeprägten örtlichen Problemlösungskompetenz
10. Realisierung von Synergien mit anderen Sparten

Die Wuppertaler Wissenschaftler sind im Ergebnis sehr optimistisch: Fünf Ziele werden „sehr wahrscheinlich“ erreicht, die fünf anderen „wahrscheinlich“. Keines der Ziele wird nur „unwahrscheinlich“ oder „sehr unwahrscheinlich“ erreicht.

Die Studie der Unternehmensberatung Putz & Partner kommt bei ihrer Analyse von ebenfalls zehn Zielen der Rekommunalisierung von Stromnetzen, die sie in Zusammenarbeit mit der Hamburg School of Business Administration erstellt hat, hinsichtlich folgender Ziele zu einem entgegengesetzten Ergebnis:<sup>30</sup>

1. Höhere Effizienz des Netzbetriebs
2. Erreichung ökologischer Ziele & Vorantreiben der Energiewende
3. Erhöhung des Wettbewerbs für den Endverbraucher
4. Niedrigere Energiepreise
5. Steigerung der kommunalen Erträge
6. Bessere Versorgungsqualität und Versorgungssicherheit

---

<sup>30</sup> Gamm, Stephan A./ Storch, Sebastian: Rekommunalisierung der Energienetze. Kurzstudie zur Bewertung der 10 wichtigsten Ziele und deren Erreichbarkeit, 2013.

7. Stärkung der lokalen Wirtschaft
8. Besseres Infrastrukturmanagement
9. Handeln nach Gemeinwohl statt nach Wirtschaftsinteressen
10. Mehr Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen

„Im Ergebnis zeigt es sich, dass nur eines dieser 10 Ziele durch die Rekommunalisierung eines Stromverteilnetzes realistisch erreicht werden kann. Bei allen übrigen ist eine Zielerreichung entweder sehr unwahrscheinlich oder nicht möglich“, so das Fazit der Forscher<sup>31</sup>. Lediglich ein kostengünstigeres Infrastrukturmanagement sei möglich, das heißt, die Abstimmung von Instandhaltungs- und Erweiterungsaktivitäten des Netzes.

Selbst wenn man berücksichtigt, dass der Ansatz des Wuppertal-Instituts weiter gefasst ist, da er neben der Rekommunalisierung der Netze auch die Gründung von Stadtwerken umfasst, und dass die Ziele beider Untersuchungen nicht deckungsgleich sind<sup>32</sup>, ist das diametral entgegengesetzte Ergebnis verblüffend. Der Grund: Beide Studien operieren fast durchweg mit Annahmen und Vermutungen, verfügen aber nicht über eine valide empirische Basis.

## 4 Der organisatorische Rahmen: Konzessionen, Anreizregulierung und Entflechtung

### 4.1 Konzessionswettbewerb

Derzeit laufen nach 20 Jahren in zahlreichen Städten und Gemeinden die Konzessionsverträge für den Betrieb der Stromverteilungsnetze aus. Die meisten Netzkonzessionen waren in den 1990er-Jahren erstmals vergeben worden und die Neuverhandlung der Verträge steht nun an. Dies eröffnet den Kommunen, die sich damals für eine Privatisierung entschieden haben, die Möglichkeit, die Konzession für den Netzbetrieb entweder erneut an den – privaten – Altbetreiber zu vergeben, einen neuen privaten Betreiber zu wählen oder die Stromnetzkonzession und damit auch das Netz selbst zu übernehmen und zu betreiben.

<sup>31</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>32</sup> Teilweise widersprechen sich die Ziele sogar, z.B. hinsichtlich der Energiepreise. Hier tritt das *Wuppertal Institut* für ein Abrücken vom Preiswettbewerb zugunsten des Qualitätswettbewerbs ein, während *Putz & Partner* die Erreichung des Ziel niedrigerer Energiepreise bewerten.

Dabei sind zwei Schritte zu unterscheiden: Im ersten Schritt vergibt die Gemeinde das Wegenutzungsrecht gemäß § 46 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) nach dem Auslaufen oder der vorzeitigen Beendigung des alten Konzessionsvertrags neu. Gemeinde und Unternehmen schließen einen Wegenutzungsvertrag, in dem das Wegenutzungsrecht und die Höhe der Konzessionsabgaben als Gegenleistung vereinbart werden. Bei der Auswahl des Unternehmens, das die Konzession erhalten soll, ist die Gemeinde den Zielen des § 1 EnWG verpflichtet. Dies bedeutet, dass eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung mit Elektrizität anzustreben ist.

Das Energieversorgungsunternehmen, das den neuen Vertrag über das Wegenutzungsrecht erhält, kann mit dem bisherigen Konzessionsinhaber identisch oder ein anderes Unternehmen sein. Wird das Wegenutzungsrecht an ein neues Unternehmen übertragen, folgt in einem zweiten Schritt die Überlassung der für den Betrieb der Netze und der allgemeinen Versorgung im Gemeindegebiet notwendigen Verteilungsanlagen vom Altkonzessionär auf den neuen Wegenutzungsberechtigten (§ 46 Abs. 2 Satz 2 EnWG). Hierfür muss der Berechtigte dem Altkonzessionär eine wirtschaftlich angemessene Vergütung zahlen.

Der VKU spricht das hinter der Rekommunalisierung stehende fiskalische Motiv offen aus: „Die Gewinne aus dem Netzbetrieb fließen nicht mehr an Dritte, sondern an die Eigentümerkommunen.“<sup>33</sup>

Der Optimismus speist sich vielfach aus den öffentlich bekannten Modellen einer erfolgreichen Rekommunalisierung der Netze, zum Beispiel in Nümbrecht oder in Bergkamen. Bekanntermaßen drängen Städte und Gemeinden mit schlechten Nachrichten nicht an die Öffentlichkeit, so auch Kommunen, die keine positiven Rekommunalisierungserfahrungen gemacht haben. Deshalb ist nicht klar, ob es sich bei den erwähnten Erfolgsgeschichten um Regel- oder Ausnahmefälle handelt. Die dahinter stehende Frage lautet: Können die Kommunen, die einen Rückkauf ihrer Netze planen, mit Sicherheit oder großer Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, mit den rekommunalisierten Stromverteilungsnetzen dauerhaft Gewinne zu erwirtschaften?

## 4.2 Anreizregulierung

Die Frage, ob mit Stromverteilungsnetzen dauerhaft Gewinne zu erwirtschaften sind, ist nicht einfach zu beantworten, denn die Energiewirtschaft ist eine der am stärksten regulierten Sektoren. Dies gilt insbesondere für die Stromverteilungsnetze.

---

<sup>33</sup> VKU, Fragen und Antworten rund um das Thema Konzessionswettbewerb, 11.09.2012, S. 1.

Hinter dem Betrieb der Netze steckt eine der kompliziertesten Regulierungen überhaupt. Um auf dem „Markt“ der Stromverteilernetze eine Art von Wettbewerb – „Als-ob-Wettbewerb“ – zu simulieren, unterliegen die Netzbetreiber der Anreizregulierung der Bundesnetzagentur.

Durch die Einführung der Anreizregulierung (ARegV) sollen mittelfristig die Erlöse von den Kosten entkoppelt werden. Die Grundlage der Kostenrechnung baut auf den Bestimmungen der 2005 verabschiedeten Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV) auf. Einfach gesagt gibt die Anreizregulierung vor, welche beeinflussbaren Kosten bei der Bildung der Erlösobergrenzen eine Rolle spielen. Aus der Stromnetzentgeltverordnung lässt sich ableiten, wie diese Kosten generell berechnet werden.

Die Unterschiede zwischen der Anreizregulierung und einer kostenorientierten Regulierung liegen in erster Linie darin, dass im Falle der Anreizregulierung die Preise bzw. Erlöse nicht vergangenheitsbezogen auf Basis der Kosten des Unternehmens ermittelt werden, sondern zukunftsorientiert ausgerichtet sind.

Den Netzbetreibern werden Vorgaben gemacht, die sie zum effizienten Wirtschaften zwingen. Die Kosten des Netzbetreibers rücken dabei in den Hintergrund und sind nicht allein für die Höhe der Netzentgelte ausschlaggebend. In der ersten Regulierungsperiode von 2008 bis 2013 wurde ein jährlicher genereller sektoraler Produktivitätsfortschritt von 1,25 Prozent unterstellt – im Vergleich zur Situation eines nicht-regulierten und monopolistischen Bereichs. In der zweiten Periode ab 2014 beträgt der Faktorwert sogar 1,5 Prozent. Die Bundesnetzagentur geht also davon aus, dass sich die Effizienz der Stromnetzbetreiber im Durchschnitt um diesen Wert in jedem Jahr verbessert und kürzt im Gleichschritt die sogenannten Erlösobergrenzen.

Netzbetreibern soll für einen festgelegten Zeitraum von fünf Jahren aber zugleich gestattet sein, die Vorteile von Kostensenkungen und Effizienzgewinnen in Form von Gewinnen einzubehalten – wenn ihre Fortschritte größer sind als der vorgegebene sektorale Produktivitätsfortschritt. Im Ergebnis sollen sowohl die Stromkunden wie die effizienten Betreiber von Verteilungsnetzen vom simulierten Wettbewerb profitieren.

Für jeweils fünf Jahre im Voraus legt die Behörde die Erlösobergrenzen fest, welche die Rendite der Betreiber bestimmen. Die nächste Periode beginnt 2014 und dauert bis 2018. Um die Jahreswende 2013/14 erfuhren die Netzbetreiber, welche Renditeaussichten ihnen diesmal zugeteilt wurden.

Dafür wird zunächst die Effizienz des Netzbetriebs ermittelt. Je besser ein Netz bewirtschaftet wird und je seltener es zu Netzausfällen kommt, desto höher fällt der Effizienzwert aus, der für gewöhnlich zwischen 80 und 100 Prozent liegt. Dieser Wert wird

dann multipliziert mit der maximalen Eigenkapitalverzinsung von 9,05 Prozent vor Steuern für Neuanlagen. Für Altanlagen gilt ein Eigenkapitalzinssatz von 7,14 Prozent vor Steuern.

Was das Verfahren für die Betreiber so attraktiv macht: Die Kosten der Netzbetreiber werden in einem separaten Verfahren ermittelt. Hier wird nicht verglichen, sondern lediglich genehmigt. Ein Grundproblem besteht darin, zwischen Kosten aufgrund von Ineffizienzen und den Kosten, die bei effizienter Betriebsführung anfallen, zu unterscheiden. Nur letztgenannte Kosten werden in der Regulierungsökonomik als Kosten der effizienten Leistungserstellung bezeichnet und fließen in ein wettbewerbskonformes Netzentgelt mit ein.

Die Netzinhaber schlüsseln auf, was sie für ihr Netz aufwenden. Ist eine Ausgabe gut begründet, wird sie von der Bundesnetzagentur akzeptiert. Dennoch ist nicht sicher, dass alle Netzbetreiber Gewinne machen. Denn die Bundesnetzagentur erkennt zwar grundsätzlich Kosten für den Netzbetrieb und Erweiterungen an, es kommt dabei jedoch immer wieder zu Auseinandersetzungen. Wenn Kosten und Investitionen von der Bundesnetzagentur nicht anerkannt werden, können die Betreiber durchaus darauf sitzen bleiben.

Auch wenn die Anreizregulierung so ausgestaltet ist, dass die Netzbetreiber bei Umsetzung der regulatorischen Vorgaben ihre Eigenkapitalverzinsung generell verdienen können, gilt:<sup>34</sup> Der Netzbetrieb ist Risikobetrieb! Dies wird auch durch die hohe Eigenkapitalverzinsung von 9,05 bzw. 7,14 Prozent dokumentiert, die die Bundesnetzagentur ansetzt.

Die ökonomischen Risiken sind demnach so real wie die Verlockungen. Und die Unwägbarkeiten dürften in den kommenden Jahren zunehmen. Die Energiewende erfordert große Investitionen in das Stromnetz. Diese fallen in den kommenden Jahren nicht bei den Übertragungsnetzbetreibern an, sondern in den Verteilernetzen vor Ort. Das ist auch der Preis der dezentralen Energieerzeugung. Bis 2030 rechnet die Deutsche Energie-Agentur (dena) in ihrer Verteilernetzstudie mit einem Investitionsbedarf von 27,5 bis 42,5 Milliarden Euro. Das wären im Durchschnitt zusätzliche Investitionen von 1,5 bis 2,4 Milliarden Euro pro Jahr. Zum Vergleich: Die Aufwendungen für die Verteilnetz-Infrastruktur (inklusive Erweiterungsinvestitionen) betragen 2007 bis 2012 jährlich ca. drei Milliarden Euro, die anerkannten Netzkosten insgesamt ca. 18 Milliarden Euro.<sup>35</sup>

Andere Wissenschaftler sind optimistischer. Die zusätzlichen Kosten für die Ertüchtigung der Verteilnetze zur Integration fluktuierender dezentraler Einspeisung aus erneuerbaren Quellen

<sup>34</sup> Vgl. *Growitsch, Christian/ Müller, Christine/ Stronzik, Marcus: Anreizregulierung und Netzinvestitionen (WIK Diskussionsbeitrag Nr. 339)*, 2010, S. 27.

<sup>35</sup> *Deutsche Energieagentur, dena-Verteilernetzstudie. Ausbau- und Innovationsbedarf der Stromverteilnetze in Deutschland bis 2030*, Berlin 2012.

machen nicht mehr als ein Fünftel der heutigen Aufwendungen für die Verteilnetzinfrastuktur und nur einen Bruchteil der anerkannten Gesamtkosten für die Verteilnetze (18 Milliarden Euro) aus, so der Abschlussbericht der Agora Energiewende.<sup>36</sup> Als Ergebnis stehen aber auch hier höhere Kosten als bisher.

### 4.3 Entflechtung

Die rechtlichen Vorschriften für die hier vorzunehmende Bilanzanalyse der kommunalen Energieversorgungsunternehmen, Netzbetreiber oder Stadtwerke sind in den §§ 6 ff. des EnWG festgehalten.

Ein funktionsfähiger Strommarkt im Sinne des EnWG soll einen diskriminierungsfreien Zugang aller Marktteilnehmer zu den Netzen sicherstellen und die Quersubventionierung innerhalb eines vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmens verhindern. Deshalb schreibt das EnWG die Trennung des Netzbetriebs von den im Wettbewerb stehenden Bereichen – Stromerzeugung und Stromvertrieb – vor.

Hinsichtlich der Analyse sind vor allem zwei Vorschriften des EnWG wichtig:

1. Die Pflicht zur buchhalterischen Entflechtung laut § 6b EnWG fordert die buchhalterische Trennung des Netzbetriebs von anderen Tätigkeitsbereichen des Unternehmens. Für den Netzbetrieb ist jeweils eine eigene Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung aufzustellen, ein sogenannter Tätigkeitsabschluss. Diese Vorschrift gilt auch für Unternehmen, die weniger als 100.000 Kunden haben, also unter die de-minimis-Klausel fallen.
2. Integrierte Energieversorgungsunternehmen mit mindestens 100.000 Kunden unterliegen zudem den Vorschriften des § 7 EnWG. Die darin festgehaltene rechtliche Entflechtung sieht die vollständige gesellschaftsrechtliche Trennung der Netzbetriebsaktivitäten von den übrigen Tätigkeitsbereichen vor. Der Netzbetrieb muss demnach in eine speziell zu diesem Zweck gegründete Gesellschaft ausgegliedert werden.

---

<sup>36</sup> *Agora Energiewende*, Stromverteilnetze für die Energiewende. Empfehlungen des Stakeholder-Dialogs Verteilnetze für die Bundespolitik - Schlussbericht, Berlin 2013.



## 5 Positive Haushaltseffekte? Die Bilanzanalyse der Verteilungsnetzbetreiber

Grundlage der Bilanzanalyse ist die bei der Bundesnetzagentur geführte Liste der Stromnetzbetreiber; sie umfasst 886 Unternehmen (Stand: 29.1.2014).<sup>37</sup> Dabei handelt es sich sowohl um reine Netzgesellschaften nach § 7 EnWG wie um kleinere integrierte Energieversorger, die unter den § 6b EnWG fallen.

Mehr als drei Viertel aller Netzbetreiber in Deutschland versorgen in ihrem Netzgebiet weniger als 30.000 Kunden. Auf die Gruppe der Verteilungsnetzbetreiber mit höchstens 10.000 Abnehmern entfällt mit 37 Prozent der größte Anteil. Die meisten Verteilungsnetzbetreiber in Deutschland sind also kleine Unternehmen mit einem nur geringen Anteil an der Elektrizitätsentnahmemenge. Große Verteilungsnetzbetreiber (über 100.000 Abnahmestellen) kommen auf einen Anteil von neun Prozent an der Gesamtzahl aller Netzbetreiber. Auf diese Unternehmen entfallen jedoch rund 70 Prozent der gesamten Elektrizitätsentnahmemenge und sie versorgen über 77 Prozent aller Abnehmer.<sup>38</sup>

Den allergrößten Anteil daran haben Unternehmen, die sich vollständig oder mehrheitlich im Eigentum von Städten und Gemeinden befinden.

Ziel der Bilanzanalyse ist es, herauszufinden,

1. ob die Unternehmen durchweg, also sowohl 2011 als auch 2012, Gewinne gemacht haben, also von einer stabil positiven Finanzlage ausgegangen werden kann, und
2. für den Fall, dass in beiden Jahren positive Ergebnisse erzielt wurden, wie sich die Gewinne zwischen 2011 und 2012 entwickelt haben, also ob sie gestiegen oder gesunken sind.

Verglichen wird das Ergebnis aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit nach Handelsgesetzbuch (HGB). Dabei handelt es sich um eine Zwischenposition in der Gewinn- und Verlustrechnung – auch als Gewinn vor Ertragssteuern bezeichnet. Dieses Ergebnis ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Gesamtleistung und der Finanzerträge des Unternehmens in der abgelaufenen Rechnungsperiode mit den betrieblichen Aufwendungen. Der Ausdruck

<sup>37</sup> Neben 886 deutschen ist auch ein schweizerischer und ein österreichischer Stromnetzbetreiber aufgeführt, [http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen\\_Institutionen/DatenaustauschundMonitoring/UnternehmensStammdaten/UebersichtStromUndGasNetzbetreiber/UebersichtStromUndGasnetzbetreiber\\_node.html](http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/DatenaustauschundMonitoring/UnternehmensStammdaten/UebersichtStromUndGasNetzbetreiber/UebersichtStromUndGasnetzbetreiber_node.html)

<sup>38</sup> Vgl. Bundesnetzagentur/ Bundeskartellamt, Monitoringbericht 2013, S. 25.

„Geschäftstätigkeit“ soll verdeutlichen, dass es sich hierbei um den gesamten internen Aufwand und Ertrag handelt. Das heißt, die Posten, die nicht unter das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit fallen, ergeben sich durch „externe“ Einflussfaktoren und Sondereffekte, die nicht direkt mit der eigentlichen Geschäftstätigkeit zusammenhängen.

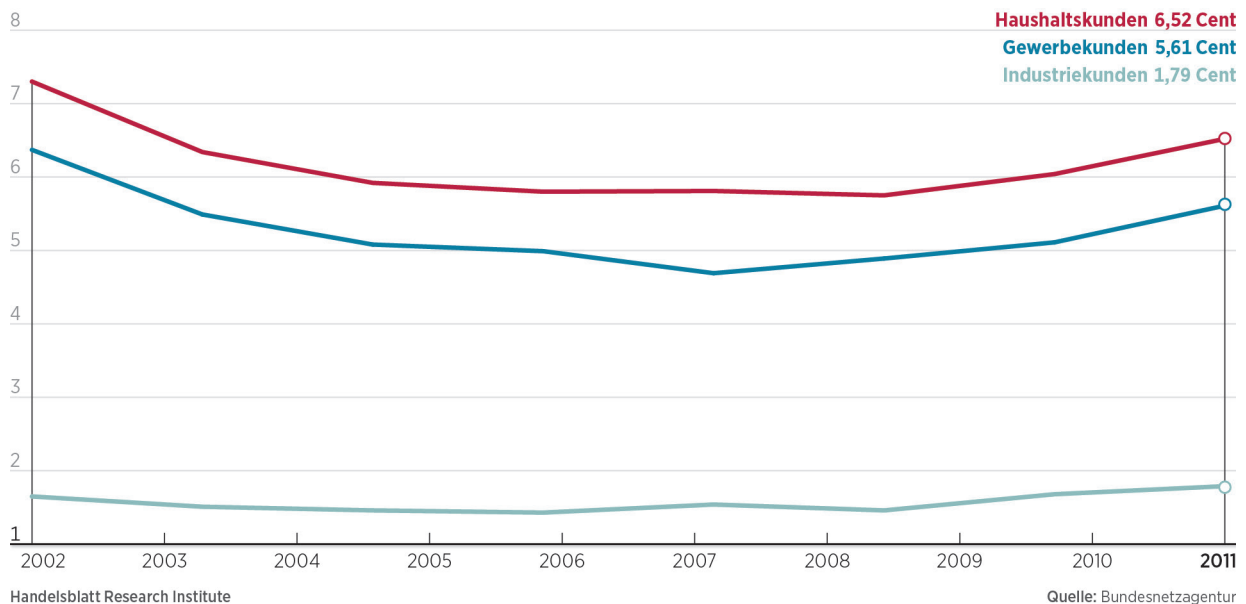
Die Zufallsstichprobe umfasst 270 Unternehmen, deren im elektronischen Bundesanzeiger recherchierte Jahresabschlüsse analysiert wurden. Sie verteilen sich wie folgt auf die Bundesländer:

Baden-Württemberg:	40
Bayern:	57
Brandenburg:	9
Bremen:	1
Hessen:	14
Mecklenburg-Vorpommern:	8
Niedersachsen:	22
Nordrhein-Westfalen:	39
Rheinland-Pfalz:	17
Saarland:	7
Sachsen:	13
Sachsen-Anhalt:	13
Schleswig-Holstein:	16
Thüringen:	14

Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg sind in der Stichprobe nicht vertreten, da sich deren Stromverteilungsnetze 2011 und 2012 nicht in öffentlicher Hand befanden.

Von den untersuchten 270 Unternehmen wiesen 101 in mindestens einem der beiden Geschäftsjahre einen Verlust aus, also mehr als jedes dritte. 56 Energieversorger – immerhin jeder fünfte – schrieben sogar in beiden Jahren rote Zahlen.

169 Unternehmen, entsprechend einem Anteil von 63 Prozent, machten in den beiden Jahren Gewinn, allerdings war das Ergebnis bei 105 von ihnen von 2011 auf 2012 rückläufig. Und dies, obwohl die Netzentgelte im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr erstmals nach fünf Jahren mit sinkender Tendenz angestiegen waren (vgl. Abbildung 4). Im Jahr 2013 setzte sich diese Tendenz steigender Netzentgelte fort.



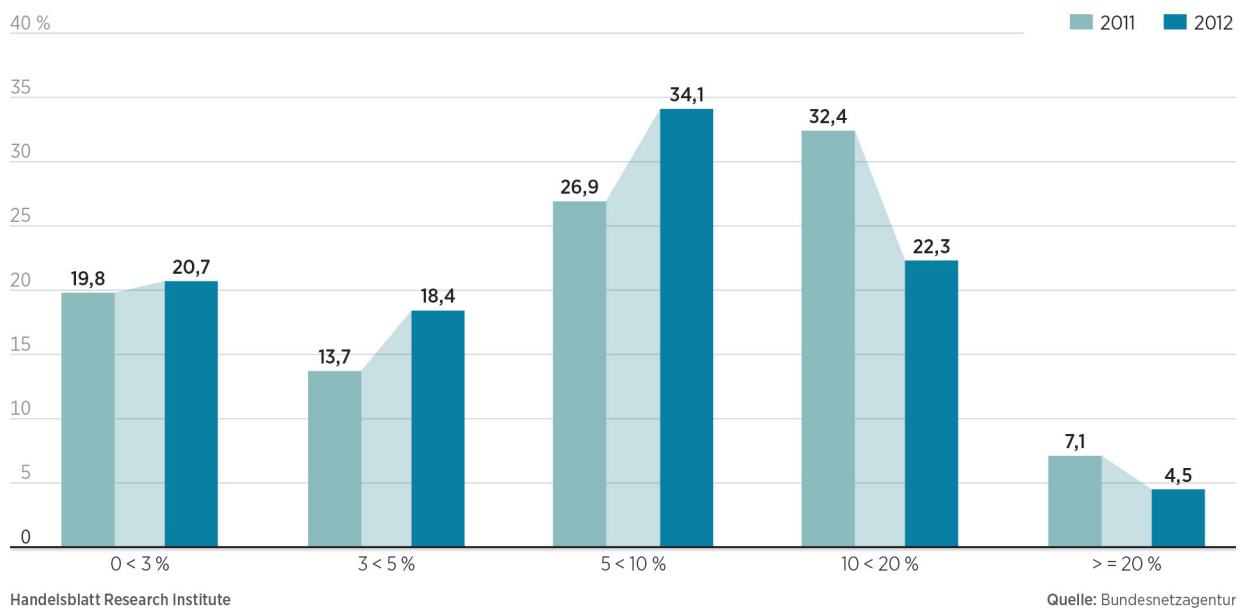
**Abbildung 4: Netzentgelte (in Cent je kWh)<sup>39</sup>**

Trotz steigender Netzentgelte und damit auch Erlösbergrenzen sank die Umsatzrendite der Unternehmen, die Gewinne schrieben, von 2011 auf 2012 tendenziell (vgl. Abbildung 5).

Im Jahr 2011 konnten 39,5 Prozent der 180 Stromnetzbetreiber, für die Daten vorliegen, eine Umsatzrendite vor Steuern von mindestens zehn Prozent erwirtschaften. 2012 gelang dies noch 26,8 Prozent der Unternehmen. Demgegenüber stieg der Anteil der Unternehmen, die nur noch eine Rendite von weniger als fünf Prozent erzielten, von 32,5 auf 39,1 Prozent.

Grund dafür waren die unvorhergesehenen Investitionen in den Netzausbau im Jahr 2012, die wegen der stark gestiegenen Einspeisemenge des Stroms aus Erneuerbaren Quellen notwendig wurden. Dies führte zwar auch zu einem Anstieg der Netzentgelte, belastete die Gewinn- und Verlustrechnungen der Verteilungsnetzbetreiber jedoch erheblich, insbesondere dann, wenn nicht alle Investitionen von der Bundesnetzagentur anerkannt, also nachträglich als ineffizient eingestuft wurden.

<sup>39</sup> Bundesnetzagentur/ Bundeskartellamt, Monitoringbericht 2013, S. 68; mengengewichtete Mittelwerte, jeweils 1. April des Jahres.



**Abbildung 5: Umsatzrendite der Stromnetzbetreiber  
(Verteilung auf die Renditegrößenklassen in Prozent)**

Diese Zahlen lassen im Ergebnis fünf Schlüsse zu:

1. Es kann für Kommunen durchaus finanzwirtschaftlich attraktiv sein, die Stromverteilungsnetze in Eigenregie zu betreiben.
2. Die erhofften stabilen Gewinnabführungen aus dem Eigenbetrieb der Stromverteilungsnetze sind jedoch keineswegs so sicher wie von den Protagonisten einer Rekommunalisierung vielfach propagiert.
3. Das Verlustrisiko ist mithin nicht unerheblich.
4. Der weitere Anstieg der Netzentgelte im Jahr 2013 bietet keine Gewähr für stabile Gewinne.
5. Kommunen, die eine Rekommunalisierung der Stromverteilungsnetze planen, sollten sich dieser Risiken bewusst sein, insbesondere hinsichtlich der Kosten, die beim weiteren Netzausbau infolge des wachsenden Anteils dezentral erzeugten Stroms aus regenerativen Quellen anfallen.

## 6 Niedrigere Strompreise durch die Rekommunalisierung?

Neben der erhofften Verbesserung der kommunalen Finanzlage durch stabile Gewinnabführungen der Stadtwerke beziehungsweise aus dem Betrieb der Stromverteilungsnetze ist mit der Rekommunalisierung auch ein verbraucherpolitisches Ziel verbunden: Niedrige Strompreise.

Durch die Neugründung von Stadtwerken oder den Rückkauf des Mehrheitsanteils an Stadtwerken oder kommunalen Energieversorgern könnte sich die Wettbewerbsintensität auf dem Endkundenmarkt für Stromprodukte erhöhen. Die neuen kommunalen Anbieter könnten insbesondere in Gebieten mit vergleichsweise geringer Anbieterzahl die Preisführerschaft übernehmen. Hier soll nun überprüft werden, ob diese Erwartungen durch die Empirie gestützt werden.

Dabei gilt:

1. Strom ist ein homogenes Gut. Eine Kilowattstunde unterscheidet sich nicht von der anderen Kilowattstunde. Eine Differenzierung der Anbieter über das eigentliche Produkt kann damit nicht erfolgen. Deshalb bleiben die Möglichkeiten, sich von Wettbewerbern abzugrenzen, eingeschränkt. Ein besonderes Unterscheidungsmerkmal im Wettbewerb ist damit der Preis.<sup>40</sup>
2. Ein Stadtwerk muss sich in den Wettbewerb der Stromanbieter einreihen. Nur wenn es wirtschaftlicher arbeitet als andere, kann es einen günstigeren Tarif anbieten. Das Stadtwerk unterliegt dabei den gleichen marktwirtschaftlichen Bedingungen wie alle anderen Wettbewerber und hat daher wenig Spielraum für Preissenkungen. Ein politisch festgelegter Strompreis, der unter dem Marktpreis läge, ginge zu Lasten des Kommunalhaushalts und müsste damit von den Steuerzahlern subventioniert werden.

Die Monopolkommission hat in zwei Sondergutachten aus den Jahren 2011 und 2013 den Endkundenmarkt für Strom analysiert.<sup>41</sup> Vor dem Hintergrund „der zunehmend zu

---

<sup>40</sup> Differenzierungen sind z.B. möglich nach Serviceleistungen wie ein gut erreichbarer Kundendienst oder Beratungsleistungen für Energieeffizienz. Auch die Produktionsweise für Strom, insbesondere für Strom aus erneuerbaren Quellen, ist ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal, vgl. *Institut der deutschen Wirtschaft*, Strompreis-Check. Wie viel Markt steckt heute und in Zukunft im Strompreis? 2013.

<sup>41</sup> *Monopolkommission*, Energie 2011: (wie Anm. 22), S. 285-296; *Monopolkommission*, Energie 2013 (wie Anm. 23), S. 239 ff.

beobachtenden Rekommunalisierung von Stromanbietern“, so die Monopolkommission zu ihren Motiven, „liegt der Fokus der Betrachtung auf Tarifen staatlicher Akteure“.<sup>42</sup>

Zu diesem Zweck hat sie im Gutachten aus dem Jahr 2011 für alle Postleitzahlengebiete Deutschlands die 50 günstigsten Tarife für Privathaushalte mit einer Abnahmemenge von 4.000 kWh Strom im Jahr verglichen. Basis der Auswertung waren Zahlen des Energieportals Verivox. Berücksichtigung fanden nur Tarife ohne Vorkasse.

Ergänzend wurden die Preise der jeweiligen Grundversorger erhoben. Das sind die Energieversorgungsunternehmen, die die meisten Haushalte in einem Netzgebiet beliefern – im Regelfall das örtliche Stadtwerk oder der örtliche Energieversorger. In einen Grundversorgertarif sind automatisch die Stromkunden eingruppiert, die weder den Tarif noch den Lieferanten gewechselt haben. Der Grundversorgertarif sei „eine vergleichsweise teure Art der Elektrizitätsversorgung“, so die Monopolkommission. Dennoch besäßen 45 Prozent der Haushaltskunden einen Grundversorgungsvertrag.

Der Anteil sinkt jedoch: Laut den jüngsten Zahlen der Bundesnetzagentur beziehen rund 80 Prozent der Haushalte in Deutschland Strom von ihrem Grundversorger. Nur jeder fünfte Haushalt bekommt seinen Strom von einem alternativen Versorger. 36,7 Prozent zahlen den teuren Grundversorgungstarif, 43,2 Prozent der Kunden haben einen anderen, im Regelfall günstigeren Tarif bei ihrem Grundversorger abgeschlossen.<sup>43</sup>

Die lokalen kommunalen Energieversorger stehen im Wettbewerb zu

1. anderen kommunalen Energieversorgern/Stadtwerken, die regional oder bundesweit Strom verkaufen,
2. den vier großen Energieversorgern (RWE, Eon, EnBW, Vattenfall) bzw. deren Vertriebstöchtern, die am Markt vertreten sind, und
3. unabhängigen privaten Stromhändlern und Stromproduzenten.

Die Verbraucher können heute unter den Angeboten einer großen Zahl von Stromversorgern wählen. Die Monopolkommission zählte 439 mehrheitlich in kommunaler Hand befindliche Anbieter und 182 mehrheitlich private Wettbewerber. Diese Unternehmen sind zwar nicht alle deutschlandweit vertreten, in jeder deutschen Stadt gibt es aber mehrere Dutzend Anbieter.

---

<sup>42</sup> Monopolkommission, Energie 2011: (wie Anm. 22), S. 287.

<sup>43</sup> Bundesnetzagentur/ Bundeskartellamt, Monitoringbericht 2013, S. 21.

Seitdem hat sich die Anzahl der Stromversorgungsunternehmen noch einmal erhöht, wie die Zahlen des Marktforschungs- und Beratungsunternehmens Enet für das erste Halbjahr 2014 zeigen. Vor allem im Bereich der regional tätigen Versorger zeigt sich eine deutliche Zunahme. Die Zahl der bundesweit aktiven externen Anbieter ist seit Januar 2014 von 122 auf 132 im Juni dieses Jahres angestiegen. Auch bei den externen Anbietern mit regionalem Liefergebiet ist eine Zunahme zu verzeichnen: Hier stieg die Zahl von 549 im Januar auf 607 im Juni 2014. Mit eingerechnet sind hier die Grundversorger, die außerhalb ihres angestammten Liefergebiets als Wettbewerber auftreten. Unter den reinen Vertriebsgesellschaften stieg die Zahl der bundesweit operierenden Unternehmen von 83 im Januar auf 91 im Juni 2014. Externe Vertriebsgesellschaften mit regional beschränktem Liefergebiet lassen sich derzeit 263 zählen, zu Anfang des Jahres waren es noch 208. Betrachtet wurden dabei ausschließlich Versorger ohne Grundversorgerstatus.<sup>44</sup>

Für die deutschen Verbraucher bedeutet zunehmender Wettbewerb eine größere Auswahl an Produkten zu immer attraktiveren Preisen. Auf Versorgerseite ergeben sich mit steigender Konkurrenz höhere Ansprüche an die eigene Produktpreisfindung. Wie eine Preiskalkulation unter Einbeziehung gebietsabhängiger Faktoren wie dem Wettbewerb aussehen kann, zeigen die folgenden Abschnitte.

Die Monopolkommission kommt zu zwei für diese Studie wichtigen Ergebnissen:

1. Kommunale Anbieter maximieren nicht per se den Kundenvorteil, was schon dadurch belegt wird, dass sie nur in 1,5 Prozent aller Fälle den günstigsten Tarif im jeweiligen Postleitzahlengebiet anbieten. „Insofern muss auch eine wettbewerbsmindernde Wirkung kommunaler Stromanbieter im Endkundenmarkt in Betracht gezogen werden.“<sup>45</sup>
2. Es ist nicht zu erkennen, dass die kommunalen Grundversorger ihren Kunden generell ein besonders vorteilhaftes Angebot unterbreiten. Das teilweise erhebliche Einsparpotenzial bei einem Wechsel vom Grundversorger zu einem meist privaten Anbieter deutet darauf hin, „dass die Energieversorgungsunternehmen ihre Rolle als Grundversorger möglicherweise gewinnoptimierend ausnutzen.“<sup>46</sup>

Die Stiftung Warentest hat im November 2013 die fünf günstigsten Stromanbieter in 20 deutschen Großstädten ermittelt – jeweils für einen Jahresabnahmemenge von 2.000 kWh,

---

<sup>44</sup> *Enet*-Newsletter Endkundentarife Strom Nr. 49, Juli 2014.

<sup>45</sup> *Monopolkommission*, Energie 2011 (wie Anm. 22), S. 290; in 109 von 7.323 Fällen war der kommunale Tarif der günstigste.

<sup>46</sup> Ebenda, S. 295.

3.500 kWh und 5.500 kWh.<sup>47</sup> Wenig überraschend liegen alle Angebote teilweise deutlich unter dem örtlichen Grundversorgungstarif. Die Ersparnis reicht von 5,1 Prozent in Dresden bis zu 17,6 Prozent in Karlsruhe, im Durchschnitt aller Tarife und Städte bei 12,4 Prozent. In sieben von 60 Fällen ist ein regional oder bundesweit auftretender kommunaler Versorger der günstigste Anbieter. Im Regelfall macht also ein privater Wettbewerber das beste Angebot. Unter den fünf Stromanbietern sind in wenigen Ausnahmefällen zwei kommunale Energieversorger. Im Regelfall befindet sich nur ein kommunaler Anbieter darunter.

Abschließend soll an dieser Stelle für die 270 Städte, deren Verteilungsnetzbetreiber im ersten Teil der Studie analysiert wurden, der Endkundenmarkt für Strom untersucht werden. Leitfrage ist auch hier, wie die kommunalen Energieversorger bei der Preisgestaltung im Vergleich zur privaten Konkurrenz abschneiden.

Basis der Analyse sind ebenso wie bei der Monopolkommission die Zahlen des Energieportals Verivox. Ermittelt wurden die aktuellen Kosten eines Privathaushalts mit einer Jahresabnahmemenge von 3.500 kWh Strom. Die Auswahlkriterien wurden hier bewusst streng gewählt, um mögliche unseriöse Anbieter von vornherein auszuschließen. Je Anbieter wurde nur ein Tarif berücksichtigt. Recherchiert wurden Tarife:<sup>48</sup>

1. mit einer Preisgarantie von mindestens 12 Monaten,
2. mit einer Laufzeit von maximal 12 Monaten,
3. mit einer erstmaligen Kündigungsfrist von maximal sechs Wochen,
4. mit einer Vertragsverlängerung um 1 Monat,
5. ohne Vorkasse und
6. ohne Verrechnung eines möglichen Neukundenbonus´.

Im Bundesdurchschnitt konnte ein Privathaushalt in seinem Netzgebiet im Jahr 2012 zwischen 72 Anbietern (2011: 65) wählen – wenn keine Einschränkungen qualitativer Art vorgenommen werden.<sup>49</sup>

Angesichts der strengen Auswahlkriterien ist die hier selektierte geringe Anzahl von Anbietern, die günstiger sind als der örtliche Grundversorger – im Regelfall das Stadtwerk

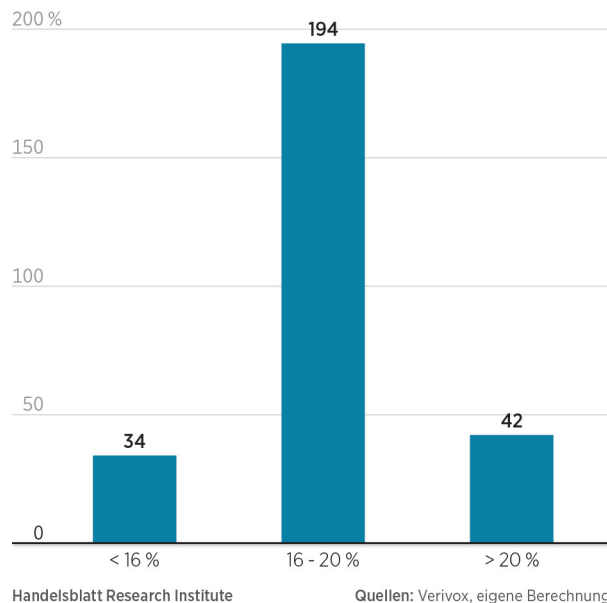
<sup>47</sup> *Finanztest*, Heft 12/2013; die Städte sind: Berlin, Bonn, Braunschweig, Bremen, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Essen, Karlsruhe, Köln, Leipzig, Mannheim, München, Münster, Nürnberg, Stuttgart und Wiesbaden. Auch hier wurden Tarife mit Vorkasse nicht berücksichtigt.

<sup>48</sup> Die Zahlen wurden am 1.7.2014 recherchiert.

<sup>49</sup> Vgl. *Bundesnetzagentur/ Bundeskartellamt*, Monitoringbericht 2013, S. 124.



oder der kommunale Energieversorger – nicht überraschend. In über 70 Prozent der Fälle gibt es jedoch zwischen 16 und 20 Wettbewerber – kommunale und private. Nur in jedem achten Fall gibt es weniger als 16 Anbieter. Die niedrigste Zahl ist elf (vgl. Abbildung 6).<sup>50</sup>



**Abbildung 6: Verteilung der Stromanbieter auf die Größenklassen**

Im Ergebnis können selbst vorsichtige, risikoaverse Kunden aus einer Vielzahl von Angeboten wählen.

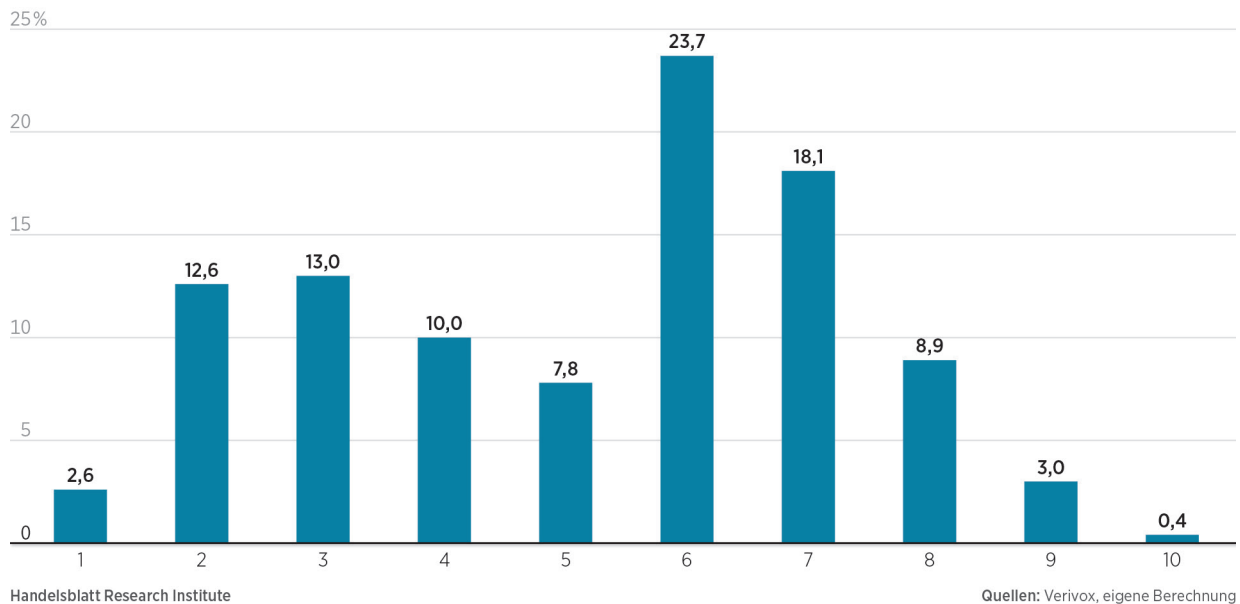
Die Preisführerschaft können die kommunalen Energieversorger auch in dieser Analyse nicht für sich beanspruchen. Betrachtet man die zehn günstigsten Angebote, erkennt man, dass sie lediglich in sieben der untersuchten Kommunen (= 2,6 Prozent) den niedrigsten Strompreis anbieten, in 34 Städten und Gemeinden (= 12,6 Prozent) immerhin den zweitgünstigsten. Aber: Bei über der Hälfte aller Fälle (55 Prozent) gab es mindestens fünf billigere Tarife privater Anbieter (vgl. Abbildung 7).

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, ist auch der günstigste Tarif des jeweiligen kommunalen Energieversorgers teurer als die der günstigsten privaten Wettbewerber.

Die Monopolkommission hat in ihrem Sondergutachten von 2011 auch die Frage aufgeworfen, ob von der Existenz kommunaler Stromanbieter auf der Endkundenebene ein positiver

<sup>50</sup> Lindau wurde nicht berücksichtigt, da es dort nur drei Anbieter neben dem örtlichen Versorger gibt.

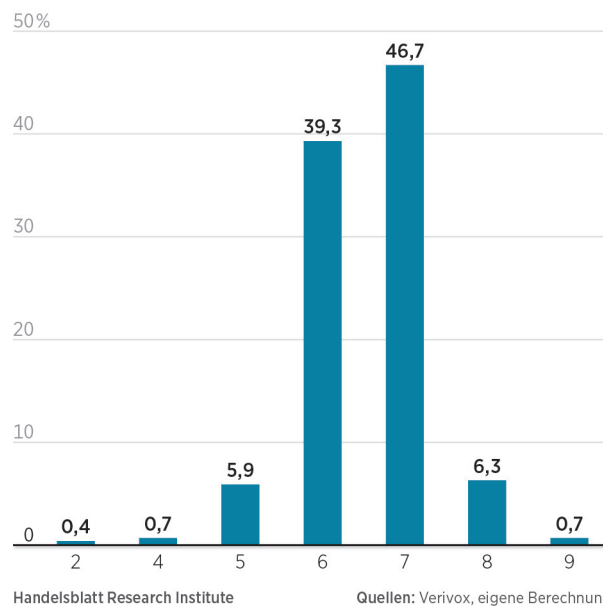
Wettbewerbsdruck auf private Stromanbieter ausgeht – was grundsätzlich als Argument für eine Rekommunalisierung angeführt werden könnte.<sup>51</sup>



**Abbildung 7: Position des günstigsten kommunalen Energieversorgers unter den zehn günstigsten Anbietern im Netzgebiet (Häufigkeit in Prozent)**

Dies wäre dann der Fall, wenn zum Beispiel unter den zehn günstigsten Anbietern eine Vielzahl kommunaler Versorger vertreten wäre. Aber nur in 19 Fällen (= 7 Prozent) gab es weniger als sechs private Stromanbieter unter den Besten. Das heißt, in 93 Prozent der Kommunen waren unter den zehn günstigsten Stromanbietern mindestens sechs private (vgl. Abbildung 8). Eine hohe Wettbewerbsintensität ist demnach auch dann gewährleistet, wenn keine neuen Stadtwerke gegründet werden.

<sup>51</sup> Monopolkommission, Energie 2011 (wie Anm. 22), S. 289.



**Abbildung 8: Häufigkeit privater Stromanbieter unter den zehn günstigsten Anbietern im Netzgebiet (Häufigkeit in Prozent)**

Als Ergebnis bleibt festzuhalten:

1. Kommunale Energieversorger haben nur in Ausnahmefällen die niedrigsten Strompreise.
2. Um eine preisgünstige Stromversorgung der Verbraucher sicherzustellen, erscheint das unternehmerische Engagement einer Kommune auch aus Gründen der Wettbewerbsintensität nicht erforderlich.
3. Die kommunalen Energieversorger schöpfen durch den Grundversorgungstarif Quasi-Monopolrenten bei den Kunden ab, die nicht in einen anderen Tarif oder zu einem anderen Anbieter wechseln.
4. Niedrigere Strompreise sind für mehr als ein Drittel der Verbraucher möglich, wenn die existierenden kommunalen Energieversorger ihre Grundversorgungstarife senken.
5. Neue Stadtwerke müssen sich hinsichtlich des Ziels niedriger Strompreise vor allem an der Höhe ihrer Grundversorgungstarife messen lassen.

## 7 Positive Arbeitsplatzeffekte durch die Rekommunalisierung?

In der Rekommunalisierungsdebatte wird von den Protagonisten auch dahingehend argumentiert, dass bei einem öffentlichen Energieversorger oder Stadtwerk mehr Arbeitsplätze, sichere Arbeitsplätze und/oder besser bezahlte Arbeitsplätze in der jeweiligen Kommune geschaffen werden als dies bei der Stromversorgung durch einen privaten Anbieter der Fall sei.

An dieser Stelle kann nicht jede einzelne Kommune auf die Stichhaltigkeit dieses Arguments überprüft werden. Wohl aber ist ein Zugriff auf die aggregierten Zahlen des Statistischen Bundesamtes aus der Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen möglich. Die jüngsten verfügbaren Zahlen stammen aus dem Jahr 2011.<sup>52</sup> Dadurch ist es möglich, zu überprüfen, ob der Saldo der Arbeitsplatzentwicklung für den Sektor der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft positiv ist.

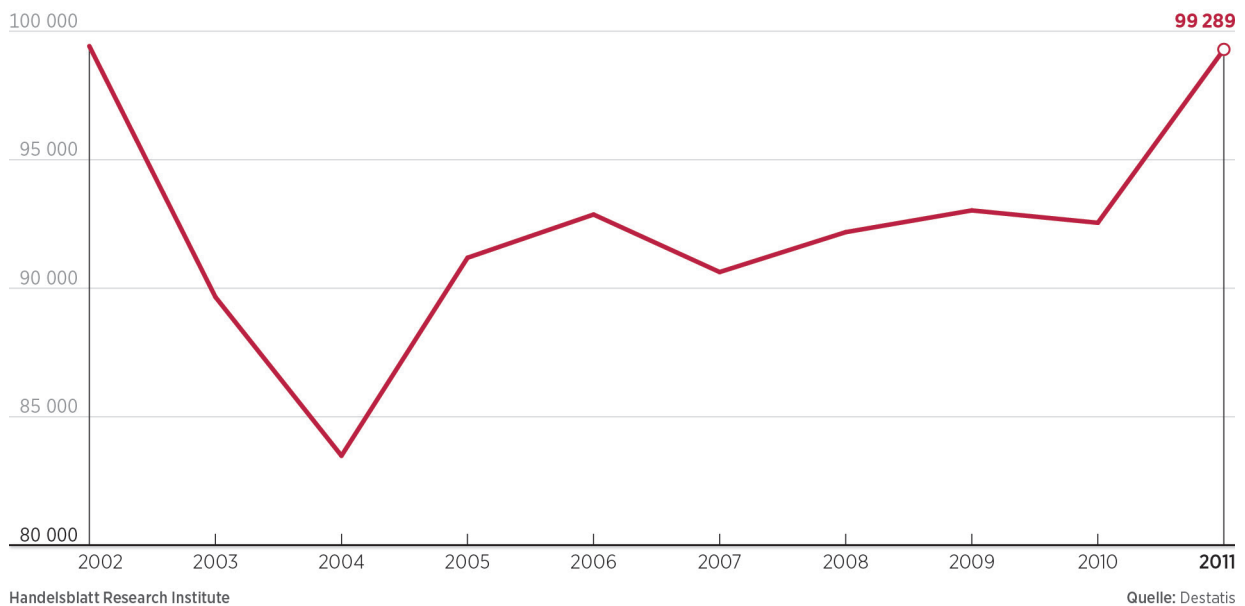
Im Hinblick auf die Löhne und Gehälter ist ein Vergleich mit der Entwicklung im Wirtschaftszweig privaten Energieversorgung möglich.

Die Beschäftigtenzahl hat am Ende des Jahres 2011 wieder den Stand des Jahres 2002 erreicht: ca. 99.000 (vgl. Abbildung 9). Im Jahr 2004 hatte sie mit 83.500 ihren Tiefpunkt erreicht. Im Jahr 2011 gab es jedoch 254 öffentliche Stromversorger mehr als neun Jahre zuvor – ein Plus von über 35 Prozent. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist eine Stagnation der Gesamtbeschäftigung überraschend.

Die Gesamtzahl der Beschäftigten in der Elektrizitätswirtschaft – privat und öffentlich – sank zwischen 2002 und 2011 leicht von 205.000 auf 196.000.

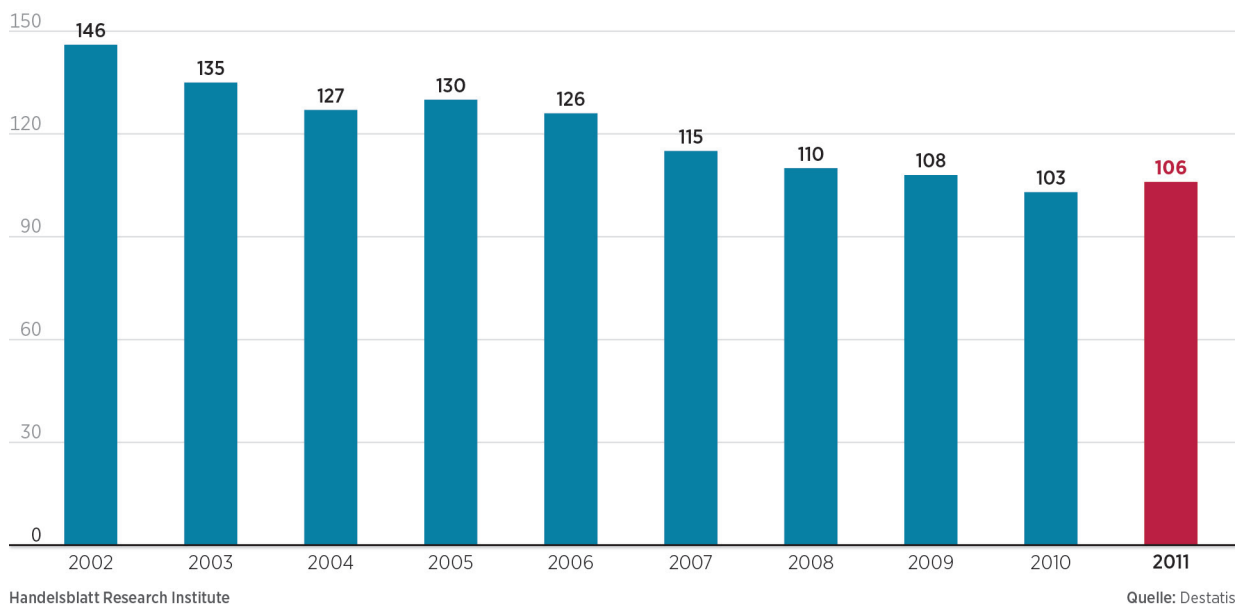
---

<sup>52</sup> In der Finanzstatistik fallen unter den Bereich der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen Einheiten, die durch die Ausgliederung von Aufgaben aus den öffentlichen Kernhaushalten sowie durch Neugründungen und den Erwerb von Beteiligungen entstanden sind. Die Kernhaushalte sind mit mindestens 50 Prozent des Nennkapitals oder der Stimmrechte unmittelbar oder mittelbar beteiligt, vgl. *Heil, Nora/ Hollmann, Dagmar: Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, in: Wirtschaft und Statistik, Mai 2014, S. 307-316.*



**Abbildung 9: Beschäftigte in der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft**

Diese Zahlen stützen das Argument der Rekommunalisierungs-Befürworter nicht. Man kommt vielmehr zu dem Schluss, dass sich auch die öffentlichen Unternehmen dem von der Liberalisierung der Energiemärkte seit Ende der 1990er-Jahre ausgehenden Wirtschaftlichkeitsdruck nicht entziehen konnten. Das wird auch bei der Analyse der durchschnittlichen Beschäftigtenzahl deutlich (vgl. Abbildung 10).



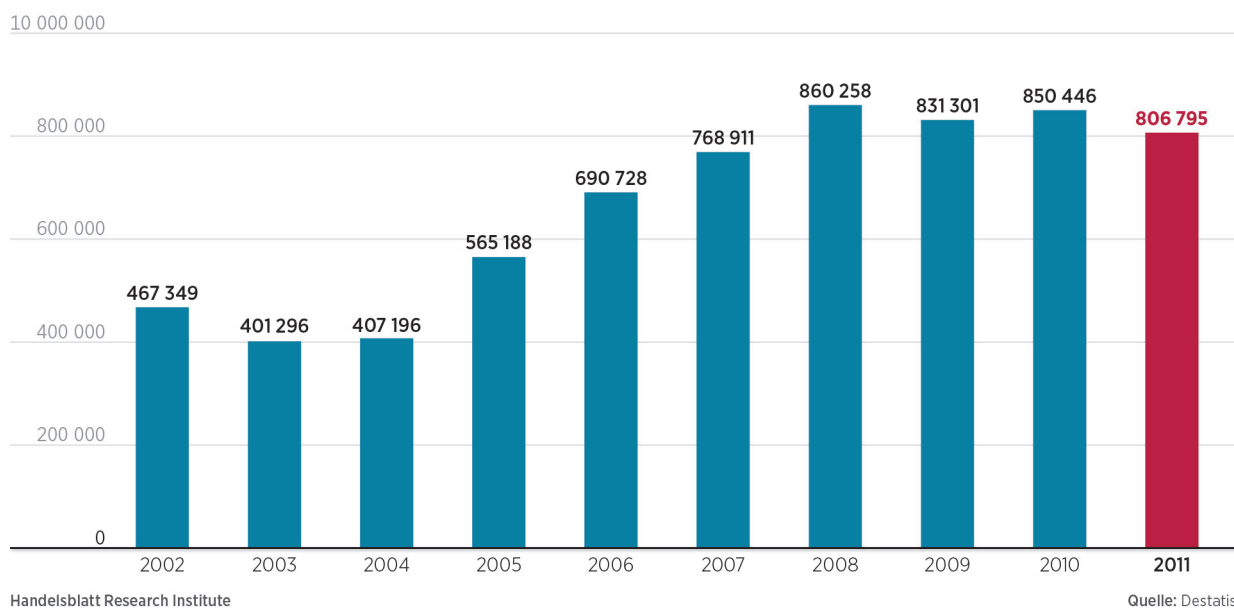
**Abbildung 10: Beschäftigtenzahl je Unternehmen in der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft**

Im Jahr 2002 waren im Durchschnitt noch 146 Arbeitnehmer je Unternehmen beschäftigt, 2004 waren es 127 und im Jahr 2011 noch 106 (2010: 103). Wäre die Beschäftigtenzahl ebenso stark gewachsen wie die Anzahl der Unternehmen, müsste sie bei über 135.000 liegen.

So verwundert es nicht, dass die Arbeitsproduktivität gewachsen ist, wie die Entwicklung des Umsatzes je Beschäftigten zeigt (vgl. Abbildung 11). Dabei sind die Zahlen inflationsbereinigt – mit dem Verbraucherpreisindex für Elektrizität –, um eine Verzerrung durch Preiseffekte zu verhindern.<sup>53</sup> Der reale Pro-Kopf-Umsatz ist um über 70 Prozent gewachsen.

Im Saldo sind demnach keine signifikanten positiven Arbeitsplatzeffekte durch weitere Rekommunalisierungen der Stromversorgung zu erwarten.

Neben der quantitativen Komponente der Arbeitsplatzzahl spielt auch die Qualität der Arbeitsplätze in der Rekommunalisierungs-Diskussion eine wichtige Rolle. Durch die Rekommunalisierung der Elektrizitätswirtschaft, so die Protagonisten, würden sichere und nach Tarif entlohnte Arbeitsplätze geschaffen. Der unausgesprochene Subtext lautet: Für die private Elektrizitätswirtschaft gelte dies nicht.



**Abbildung 11: Umsatz je Beschäftigtem in der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft (in Mio. Euro und in Preisen von 2002)**

Setzt man die in der Statistik der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen für die öffentliche Elektrizitätswirtschaft ausgewiesenen Ausgaben für Löhne und Gehälter ins

<sup>53</sup> Eine Deflationierung mit dem Erzeugerpreisindex hätte höhere reale Umsätze ergeben.

Verhältnis zur Zahl der Beschäftigten, kommt man für das Jahr 2002 zu einem Bruttojahreseinkommen von 40.960 Euro. Im Jahr 2011 waren es 50.330 Euro.

Das Statistische Bundesamt weist in seiner Verdienststatistik die Bruttojahresgehälter vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer aus. Im Jahr 2002 wurde im Wirtschaftszweig Energieversorgung ein durchschnittliches Bruttojahresgehalt von 38.400 Euro gezahlt – es war demnach etwas geringer als bei den öffentlichen Stromversorgern. 2011 betrug das Jahresgehalt jedoch 60.850 Euro, mithin lag es um 20 Prozent höher als in der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft.<sup>54</sup>

Der Vergleich ist nur mit Vorsicht zu ziehen, da die beiden Datenreihen nach unterschiedlicher Methodik erhoben wurden: Die Zahlen zur öffentlichen Elektrizitätswirtschaft beziehen sich nicht ausdrücklich nur auf vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer. Dennoch wird deutlich, dass von einem Einkommensrückstand der privaten Elektrizitätswirtschaft mit großer Wahrscheinlichkeit nicht gesprochen werden kann.

Demnach bleibt als Ergebnis festzuhalten:

1. Die Gesamtbeschäftigung in der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft stagniert im Untersuchungszeitraum.
2. Ein Arbeitsplatzabbau in den einzelnen Unternehmen der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft dürfte stattgefunden haben, da deren Zahl stark angestiegen ist.
3. Es gibt keinen Einkommensrückstand in der privaten Elektrizitätswirtschaft.
4. In der Summe sind positive Arbeitplatzeffekte durch die Rekommunalisierung nicht zu erwarten.

---

<sup>54</sup> Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2003 (2012), Wiesbaden 2003 (2012), S. 602 (S. 376).

## 8 Kommunales Engagement in der Energieerzeugung: Größerer politischer Gestaltungsspielraum und stärkere Förderung der Energiewende?

Das verstärkte kommunale Engagement auf der Wertschöpfungsstufe Energieerzeugung ist von Seiten der Protagonisten der Rekommunalisierung mit einer Reihe von Zielen verknüpft:

1. Die kommunalen Gebietskörperschaften versprechen sich davon, die Marktstellung von Eon, RWE, Vattenfall und EnBW langfristig aufzubrechen, die sich zusammen 80 Prozent des Erstabatzmarktes teilen. Damit sollen die Abhängigkeit der Kunden von den großen Vier verringert und die Wettbewerbsintensität vergrößert werden. Die Stadtwerke wollen ein Gegengewicht zu den großen Erzeugern bilden.<sup>55</sup>
2. Darüber hinausgehen die Stadtwerke auch davon aus, durch eine Erweiterung der Wertschöpfungskette auf die Stromerzeugung und den (Groß-)Handel mit Strom höhere Gewinne zu erzielen.
3. Schließlich hofft man auf eine Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch höhere Investitionen in Stromerzeugungsanlagen auf Basis erneuerbarer Energien.

Im Mittelpunkt der Analyse steht zum einen die Frage, ob die drei genannten Ziele erreicht werden. Darüber hinaus ist aber von besonderem Interesse, welche Folgen das Tätigwerden der kommunalen Versorger auf der Erzeugerstufe auf deren Betriebsergebnisse hat. Lassen sich aus den Erfahrungen im Bereich der konventionellen Stromerzeugung Rückschlüsse auf Risiken für das beabsichtigte Engagement auf dem Gebiet der Erneuerbaren ziehen?

### 8.1 Höhere Wettbewerbsintensität durch Stadtwerke?

Auf der Erzeugerstufe finden sich Kraftwerksbetreiber, zu denen die vier großen Energieunternehmen Eon, RWE, EnBW und Vattenfall sowie weitere Stromerzeuger wie Stadtwerke oder unabhängige Kraftwerksbetreiber gehören. Nach wie vor ist der Markt stark konzentriert, so dass sich die Großen fast 80 Prozent des Erstabatzmarktes teilen.

---

<sup>55</sup> Handelsblatt, 20.01.2005.



Die Erzeugung und Vermarktung von Strom aus Erneuerbaren Energien ist dabei allerdings nicht berücksichtigt, weil nicht Teil des Erstabatzmarktes. Ansonsten läge der Marktanteil der vier großen Energieversorger bei nur bei 47 Prozent.<sup>56</sup>

Der Grund: Die Erzeugung und Einspeisung durch die Anlagenbetreiber erfolgt auf der Grundlage besonderer Regelungen. Danach sind Netzbetreiber verpflichtet, den gesamten angebotenen Strom aus Erneuerbaren Energien vorrangig abzunehmen. Die Betreiber dieser Anlagen erhalten hierfür vom Netzbetreiber eine gesetzlich vorgeschriebene Vergütung. Die Erzeugung und Einspeisung von regenerativ erzeugtem Strom erfolgt daher völlig losgelöst von der Nachfragesituation und den Preisen im Stromgroßhandel und unterliegt nicht dem Wettbewerb der übrigen Stromerzeugung. Aufgrund dieser Sondersituation ist eine Einbeziehung der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien in den Erstabatzmarkt nicht sachgerecht.<sup>57</sup>

Auswirkungen auf das Preisniveau an den Strombörsen hat das Stromangebot aus Erneuerbaren Energien aber dennoch.

Im Gegensatz zu den Stromverteilungsnetzen ist das kommunale Engagement auf der Erzeugungsstufe wettbewerbspolitisch unproblematisch, weil die öffentlichen Anbieter mit privaten Unternehmen um die effizientere Leistungserstellung auf dem Markt konkurrieren. Wenn kommunale Unternehmen in die Energieerzeugung einsteigen, kann das den Wettbewerb sogar beflügeln. Allerdings setzt dies voraus, dass die öffentlichen Akteure eine relevante Größe erreichen.

Ob es kommunalen Akteuren allerdings gelingt, durch Kraftwerkskäufe und den Bau neuer Kraftwerke die Marktstellung der Erzeuger aufzubrechen, bleibt fraglich. Insoweit ist der Erfolg einer solchen Strategie, bei der öffentliche Akteure Wettbewerbsprobleme auf dem Erzeugermarkt heilen sollen, zumindest ungewiss. Denn selbst für den Fall, dass der Marktanteil der vier großen Erzeuger auf der Erzeugerstufe von 80 auf unter 75 Prozent sänke, würde dies an den Machtverhältnissen wenig ändern.

Es besteht allerdings die Gefahr, dass der Ausbau der kommunalen Stromerzeugungskapazitäten zu einem Überangebot auf dem Markt führt – wenn private Anbieter nicht im gleichen Umfang aus dem Markt gedrängt werden, der Verdrängungswettbewerb also misslingt. Bleibt die Stromnachfrage dann hinter dem Kapazitätszubau zurück, stagniert oder sinkt sogar, hat dies fallende Preise zur Folge. Die

---

<sup>56</sup> BDEW, Wettbewerb 2012. Wo steht der deutsche Energiemarkt?, S. 32.

<sup>57</sup> Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Stromerzeugung und -großhandel. Abschlussbericht gemäß § 32e GWB, 2011, S. 73.

kommunalen Energieversorger erwirtschaften dann weniger Gewinn oder schreiben sogar Verluste, was wiederum die Kommunalhaushalte in Bedrängnis bringt.

## 8.2 Höhere Gewinne durch Stadtwerke?

### 8.2.1 Fallbeispiele

Von dem Ziel, Gewinne zu erzielen, ist ein Viertel der rund 300 Stadtwerke, die selbst Strom produzieren, derzeit weit entfernt. An die Stelle von erwarteten Überschüssen treten Verluste aus der Stromproduktion und damit Löcher in der Bilanz. Viele Stadtwerke haben ernste Probleme, „weil sie in den vergangenen Jahren in die Stromerzeugung investiert haben und mit den neuen Kraftwerken jetzt kein Geld mehr verdienen“, räumt Ivo Gönner, der VKU-Präsident und Oberbürgermeister von Ulm, ein. Sie müssten deshalb in ihren Bilanzen drohende Verluste ausweisen, was wiederum das Eigenkapital und das Unternehmensergebnis belasteten.<sup>58</sup> Für die Wirtschaftlichkeit der Stadtwerke stellen diese Verluste eine Gefahr dar, und in der Folge würden die Ausschüttungen an die Kommunen als Eigentümer sinken. Städte und Gemeinden, denen es finanziell schon schlecht gehe, brächen jetzt auch noch sicher geglaubte Einnahmen weg. „In vielen Regionen wird das in den nächsten Jahren zum ernstesten Problem“, so Gönner.<sup>59</sup>

Laut einer Studie der Unternehmensberatung PriceWaterhouseCoopers (PwC) aus dem Mai 2014 droht ein Viertel der analysierten Stadtwerke wegen der sinkenden Gewinne aus der Stromerzeugung in eine finanzielle Schieflage zu geraten. PwC hat die Bilanzen von 150 Stadtwerken aus den Jahren 2009 bis 2012 untersucht.<sup>60</sup>

Die Unternehmensberatung Roland Berger kommt in ihrer jüngsten Untersuchung von 500 Stadtwerken und regionalen Energieversorgern vom August 2014 zu dem Ergebnis, dass rund jedes fünfte von ihnen in naher Zukunft von der Insolvenz bedroht ist. Der Grund: die Folgen der Energiewende. Dabei gilt für die Profitabilität, dass „Unternehmen mit konventioneller Erzeugung zuletzt größere Einbußen in Kauf nehmen mussten als Versorger weitgehend ohne eigene Stromerzeugung.“<sup>61</sup>

Im Folgenden werden acht Beispiele angeführt, um die problematische Situation zu verdeutlichen:

---

<sup>58</sup> Handelsblatt, 08.08.2014; Wirtschaftswoche, 21.07.2014.

<sup>59</sup> Süddeutsche Zeitung, 05.12.2013.

<sup>60</sup> PriceWaterhouseCoopers, Energie- und Versorgungsunternehmen im Spannungsfeld zwischen Ertrag, Investitionen und Verschuldung. Eine Kennzahlenanalyse, Mai 2014.

<sup>61</sup> Roland Berger Strategy Consultant; Erfolgreich in der Energiewende. Effizienz-Benchmarking als Impulsgeber für Regionalversorger und Stadtwerke, August 2014, S. 6.

### *Gera*

Die Stadtwerke Gera mussten – als erstes deutsches Stadtwerk überhaupt – Ende Juni 2014 Insolvenz anmelden. Unmittelbarer Anlass für den Insolvenzantrag war auch in Gera eine Fehlkalkulation bei der Stromproduktion. Im Rahmen des Jahresabschlusses für die Energieversorgung Gera wurde ein Werthaltigkeitstest der Kraftwerksanlagen erstellt. In diesem Verfahren wurde beurteilt, ob der Buchwert der Anlage unter Berücksichtigung des aktuellen Marktumfeldes noch dem tatsächlichen Wert entspricht. Die Stadtwerke mussten in der Folge eine Wertberichtigung von bis zu 18 Millionen Euro an einem Gaskraftwerk vornehmen.

Die Folgen: Die städtischen Verkehrsbetriebe meldeten ebenfalls Insolvenz an, die Fahrpläne wurden ausgedünnt. Die Anteile der Stadtwerke an der Wohnungsgesellschaft „Elstertal“, die 7.000 Wohnungen besitzt, sollen verkauft werden.<sup>62</sup>

### *Halle*

Die Stadtwerke Halle haben 2013 ein Minus von 3,6 Millionen Euro erwirtschaftet. Das geht aus dem Geschäftsbericht hervor. Grund für das Minus ist unter anderem eine außerplanmäßige Wertberichtigung am Gaskraftwerk Dieselstraße in Höhe von 4,9 Millionen Euro, weil der am Markt erzielbare Strompreis geringer ausgefallen ist als geplant. Der Verfall des Erzeugerpreises für Strom von 65 Euro auf 34 Euro pro Megawattstunde mache dem Unternehmen zu schaffen, sagte Stadtwerke-Chef Matthias Lux. Ohne die Wertberichtigungsmaßnahmen hätte man einen Gewinn von 1,3 Millionen Euro erzielt. Derzeit geht man in Halle nicht davon aus, am Kraftwerk Dieselstraße weitere Wertberichtigungen vornehmen zu müssen. Im vergangenen Jahr hatte es bereits eine Wertberichtigung am Kraftwerk Trotha gegeben.<sup>63</sup>

### *Münster*

Die Stadtwerke Münster betreiben ein Gas- und Dampfturbinenkraftwerk (GuD), das im Geschäftsjahr 2013 statt der geplanten 528 Mio. kWh lediglich 380 Mio. kWh Strom produzierte. Im Jahr zuvor waren es sogar noch 544 Mio. kWh gewesen. Darüber hinaus besitzen die Stadtwerke ein Strombezugsrecht mit korrespondierender Abnahmeverpflichtung gegenüber dem Gemeinschaftskraftwerk Steinkohle Hamm.

Im aktuellen Geschäftsbericht heißt es dazu: „Das Geschäftsfeld Erzeugung wurde im Geschäftsjahr 2013 durch die Belastungen in der konventionellen Erzeugung geprägt, die

---

<sup>62</sup> Handelsblatt, 08.08.2014.

<sup>63</sup> „Stadtwerke Halle auf gutem Weg durch die Energiewende“, Pressemitteilung vom 27.06.2014.

aufgrund der unter den herrschenden energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen negativen Ertragsaussichten eine außerplanmäßige Abschreibung auf die stromerzeugenden Bestandteile der GuD-Anlage von 13,9 Mio. Euro notwendig machten. Darüber hinaus bilanzierten die Stadtwerke Münster im Zusammenhang mit der Beteiligung Gemeinschaftskraftwerk Steinkohle Hamm GmbH & Co. KG eine Rückstellung für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften von 16,2 Mio. Euro.“<sup>64</sup>

Die Prognose für 2014 ist pessimistisch: „Infolge der zu erwartenden hohen Belastungen im Bereich der konventionellen Erzeugung liegt der für das Geschäftsjahr 2014 geplante Jahresüberschuss [...] lediglich bei ca. 1,4 Mio. Euro.“ – nach 3,4 Mio. Euro im Jahr 2013.<sup>65</sup>

### *Duisburg*

Die Stadtwerke Duisburg betreiben drei konventionell befeuerte Kraftwerksblöcke mit umweltfreundlicher Kraft-Wärme-Kopplung und einer elektrischen Bruttoleistung von 385 Megawatt. Diese stadteigenen Kraftwerke sind nur zu einem Drittel ausgelastet und machten im Jahr 2013 einen Verlust von 8,6 Mio. Euro. Wegen der Pflicht zur Grundversorgung ist ein Abschalten der Kraftwerke ausgeschlossen.<sup>66</sup>

### *Wuppertal*

Die Wuppertaler Stadtwerke betreiben zwei Kraftwerke, die sowohl Wärme als auch Strom produzieren können. Das Kraftwerk in Elberfeld ist kohlebefeuert, beim Kraftwerk in Barmen handelt es sich um eine moderne GuD-Anlage.

Problematisch gestaltete sich im Jahr 2013 die Energieproduktion in Barmen. Der deutliche Verfall der Strompreise am Großhandelsmarkt sowie hohe Kosten für den Einsatz von Gas als Brennstoff führten zu einem deutlichen Rückgang der produzierten Strommenge. Sie sank von 625 Mio. kWh im Jahre 2012 auf nur noch 342 Mio. kWh.

Erschwerend kommt hinzu: Die Stadtwerke sind mit 15 Prozent am Neubau eines 800-Megawatt-Steinkohlekraftwerks in Wilhelmshaven beteiligt, das zum Jahreswechsel 2013/14 seinen Probetrieb aufgenommen hat und im Sommer 2014 ans Netz gehen soll. Angesichts der „angespannten Lage an den Großhandelsmärkten“ haben die Stadtwerke daher eine zusätzliche Drohverlustrückstellung in Höhe von sieben Mio. Euro gebildet.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Geschäftsbericht 2013, Stadtwerke Münster, S. 20.

<sup>65</sup> Ebenda, S. 31.

<sup>66</sup> Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 04.07.2014.

<sup>67</sup> WSW erzielen gutes Ergebnis in 2013, Presseinformationen der WSW, 30.6.2013.

### *Hagen*

Der Kommunalversorger Enervie, der mehrheitlich den Städten Hagen und Lüdenscheid gehört, betreibt Erdgas- und Steinkohle-Kraftwerke zur Stromerzeugung mit einer installierten Leistung von 1.300 Megawatt. Auch hier leidet der Betreiber unter der Unterauslastung seiner Kapazitäten. Im Jahr 2013 hat das GuD-Kraftwerk in Herdecke nur noch 700 Stunden Strom produziert, 2011 war die Anlage noch 5.481 Stunden in Betrieb gewesen.

Im Geschäftsbericht für 2013 heißt es dazu: „Marktverwerfungen aus der Umsetzung der Energiewende führen zu drastisch sinkenden Erträgen, vor allem im konventionellen Kraftwerksbereich. Die steigenden Verluste in der Erzeugung kann Enervie auf Dauer nicht durch positive Ergebnisbeiträge anderer Unternehmensbereiche kompensieren.“<sup>68</sup> 2013 machte die Enervie mit der konventionellen Stromerzeugung nach eigenen Angaben 50 Mio. Euro Verlust, die Dividende für 2013 und 2014 wurde gestrichen.<sup>69</sup>

Als Konsequenz hat der Versorger bei der Bundesnetzagentur den kompletten konventionellen Kraftwerkspark zur Stilllegung angemeldet.

### *Darmstadt*

Der Darmstädter Versorger HSE (HEAG Süd Hessische Energie), der zu 93 Prozent der Kommune gehört, ist von den Problemen gleich doppelt betroffen: Die HSE hat einen Anteil von neun Prozent am GuD-Kraftwerk Irsching 5 mit einer Leistung von 860 Megawatt. An den Baukosten war die HSE mit fast 40 Mio. Euro beteiligt. Statt der erhofften 5.000 Stunden produziert das Kraftwerk jedoch nur noch 1.600 Stunden im Jahr Strom. Im Ergebnis macht es Verlust.

Dazu hat die HSE in Darmstadt ein Gasturbinenkraftwerk (GTKW) mit einer Leistung von 90 Megawatt für 55 Mio. Euro gebaut. Das Problem: Die Anlage steht fast still. Das Kraftwerk, das am 1. August 2013 in Betrieb ging, lief bis zum Ende des Jahres nur zehn Stunden. 2014 waren es in den ersten Monaten lediglich vier Stunden – viel zu wenig, um mit der Anlage Geld zu verdienen, dem Betreiber droht auch hier ein massiver Verlust.<sup>70</sup>

Bereits im Geschäftsbericht für das Jahr 2012 hieß es: „Mindernd wirkten auf das Anlagevermögen neben den planmäßigen Abschreibungen [...] die außerplanmäßigen Wertkorrekturen auf die Beteiligung an der Gemeinschaftskraftwerk Irsching GmbH (8 Mio.

<sup>68</sup> Geschäftsbericht 2013, Enervie, S. 12.

<sup>69</sup> Die Welt, 23.05.2014.

<sup>70</sup> Handelsblatt, 200.3.2014

€) und das im Bau befindliche GTKW (10 Mio. €).“ Die außerplanmäßigen Wertkorrekturen waren aufgrund der Preisentwicklung auf den Absatzmärkten und deren Marktdesign notwendig geworden.<sup>71</sup> Für 2013 heißt es: „Die Abschreibungen liegen um 27,5 Prozent über dem Niveau des Vorjahres, was in erster Linie aus der außerplanmäßigen Abschreibung des GTKW von 26,5 Mio. € (Vorjahr: 9,8 Mio. €) resultiert.“<sup>72</sup>

Die dargelegten Einzelfälle sind bei weitem nicht erschöpfend. So sind zum Beispiel am Kraftwerk Irsching auch die Nürnberger N-Ergie, das sind die dortigen Stadtwerke, mit 25,2 Prozent beteiligt. Der kommunale Frankfurter Energieversorger Mainova hat 15,6 Prozent des Kapitals gezeichnet.<sup>73</sup>

### *Trianel*

Der 1999 gegründete Stadtwerksverbund Trianel umfasst 56 Stadtwerke – fast alle aus Deutschland –, versorgt sechs Millionen Kunden mit Strom und ist an konventionellen Kraftwerken in Lünen (Kohle, 750 Megawatt Leistung) und Hamm (Gas, 850 Megawatt Leistung) beteiligt.

Aktuell bereitet vor allem das neue Steinkohlekraftwerk in Lünen Probleme. Dort wird zwar ein variabler Deckungsbeitrag erzielt, die Kapitalkosten können aber nicht erwirtschaftet werden. Das Kraftwerk, das fast 1,4 Milliarden Euro kostete, wird 2014 einen Verlust von 100 Millionen Euro verursachen. Für 2015 ist keine durchgreifende Besserung in Sicht.

Inzwischen musste das Konsortium Rückstellungen von fast 28 Millionen Euro bilden, die die Bilanz für das Geschäftsjahr 2013 deutlich belasteten. Der Vorsteuergewinn sank 2013 leicht auf 5,1 Mio. Euro (2012: 5,2 Mio. Euro). Geplant waren zehn Millionen Euro. Für das laufende Jahr 2014 rechnet man mit sechs Millionen Euro Überschuss.<sup>74</sup> Konventionelle Kraftwerke seien aktuell nicht in der Lage, kostendeckend zu arbeiten, so die Begründung von Trianel, und die Rückstellungen daher notwendig. Da Kohle- und Gaskraftwerke absehbar weiter Verluste schreiben, werden parallele Investitionen in Großprojekte der Erneuerbaren Energien wie den 200-Megawatt-Windpark Borkum für viele der an Trianel beteiligten Stadtwerke zu einer großen finanziellen Belastung.<sup>75</sup>

<sup>71</sup> Geschäftsbericht 2012, HSE, S. 76.

<sup>72</sup> Geschäftsbericht 2013, HSE, S. 187.

<sup>73</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.03.2013.

<sup>74</sup> Geschäftsbericht 2013, Trianel, S. 95.

<sup>75</sup> Handelsblatt, 08.07.2014.

Der VKU warnt denn auch: „Wir haben bei hochmodernen Gaskraftwerken im Vergleich der Volllaststunden von 2010 und 2013 einen Rückgang von mehr als 30 Prozent!“<sup>76</sup>

Das Problem aller Betreiber konventioneller Gas- oder Steinkohlekraftwerke: In der Zukunft ist unter den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen keine Besserung in Sicht. Eine Metastudie aus dem vergangenen Jahr, die 18 Einzelstudien auswertete, gibt für Gaskraftwerke in den unterschiedlichen Szenarien Volllaststunden von null bis etwa 2.200 im Jahr 2050 an. Klar erkennbar ist in allen Veröffentlichungen ein Rückgang der Auslastung zwischen 2020 und 2050. In etwa der Hälfte der betrachteten Szenarien sinken die Volllaststunden aber bereits bis 2020 deutlich gegenüber den Jahren 2005 bis 2011, als die Kraftwerke im Mittel rund 3.500 Volllaststunden pro Jahr aufwiesen. Für Steinkohlekraftwerke kommt die Studie zu vergleichbaren Ergebnissen.<sup>77</sup>

Entscheidend für die Rentabilität eines Kraftwerkes ist zwar nicht die Anzahl der Volllaststunden (durchschnittliche Anlagenauslastung), sondern die Anzahl der Stunden, in denen ein positiver Deckungsbeitrag erzielt wird. Allerdings steigt die Wahrscheinlichkeit dafür mit der Anzahl der Volllaststunden.

Im Kern machen alle Unternehmen die jüngsten Entwicklungen auf dem Strommarkt – das Marktdesign – für ihre Finanzprobleme verantwortlich, insbesondere den Ausbau und die privilegierte Einspeisung der Erneuerbaren Energien ins Stromnetz. Dadurch sei es nicht länger möglich, konventionelle Kraftwerke rentabel zu betreiben. Kostendeckende Preise seien aufgrund des Überangebots an Erneuerbarer Energie nur noch zeitweise zu erzielen, so dass vor allem die Gaskraftwerke nur noch wenige Stunden am Tag Strom produzierten. Mit den Worten des Trianel-Chefs Sven Becker: „Es geht nicht mehr um Groß gegen Klein, sondern um erneuerbare Energien gegen traditionelle Versorger.“<sup>78</sup>

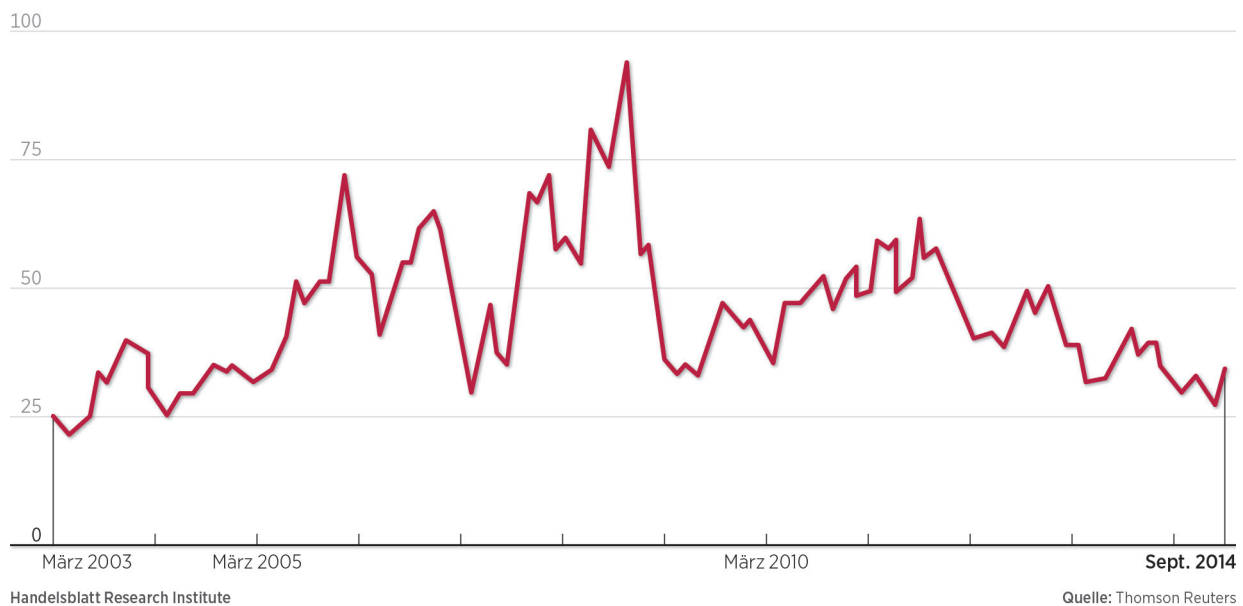
Allerdings: Die aktuellen Ertragsprobleme kommunaler Stromerzeuger, die mit ihren konventionellen (Gas-)Kraftwerken vielfach Verluste schreiben – statt der erwarteten Gewinne –, sind nicht nur auf die von der Bundesregierung eingeleitete Energiewende infolge des Reaktorunfalls in Fukushima im März 2011 zurück zu führen. Einen großen Anteil haben Fehlkalkulationen der öffentlichen Akteure aus den Jahren 2005/06.

In diesem Zeitraum stieg der Großhandelsstrompreis an der Börse in Leipzig stark an: von 30 Euro je MWh auf zeitweise über 70 Euro je MWh – im Oktober 2008 lag er sogar über 90 Euro je MWh (vgl. Abbildung 12).

<sup>76</sup> VKU, Stadtwerkeinvestitionen in Kraftwerkspark deutlich gesunken. Pressemitteilung 65/14, 22.09.2014.

<sup>77</sup> Agentur für Erneuerbare Energien, Forschungsradar Erneuerbare Energien. Studienvergleich: Entwicklung der Volllaststunden von Kraftwerken in Deutschland, Juli 2013, S. 7 f.

<sup>78</sup> Handelsblatt, 11.07.2013.



**Abbildung 12: Strompreis an der European Energy Exchange Leipzig (Monatsdurchschnitte; in Euro je kWh)**

Bis dahin waren die Stadtwerke die Gewinner der Strommarktliberalisierung von 1998. Sie konnten mit den vier großen Stromerzeugern um etwa ein Drittel niedrigere Lieferpreise aushandeln. Eigene kommunale Kraftwerke galten als Verlustquelle, weil sich Strom günstiger einkaufen ließ. Als die großen Stromproduzenten durch Kapazitätsabbau das Angebot erheblich verengten – RWE und Eon nahmen 10.000 Megawatt Kraftwerkskapazität aus dem Markt –, schlug das Pendel in die andere Richtung aus. Die Stromerzeuger machten Gewinne zulasten der Stadtwerke, die die Preissteigerungen nicht vollständig an ihre Kunden weitergeben konnten. „Die Strombeschaffung wird praktisch für alle Energieversorger zur entscheidenden Frage“<sup>79</sup>, so Karl-Heinz Lause, der Chef der Stadtwerke Düsseldorf im Jahr 2005. In der Folge gingen die Stadtwerke eine riskante Wette auf anhaltend hohe Strompreise ein.

Die Wette erstreckt sich über die Nachfrage- und Angebotsentwicklung auf dem Strommarkt sowie die Preisentwicklung auf dem Gasmarkt.

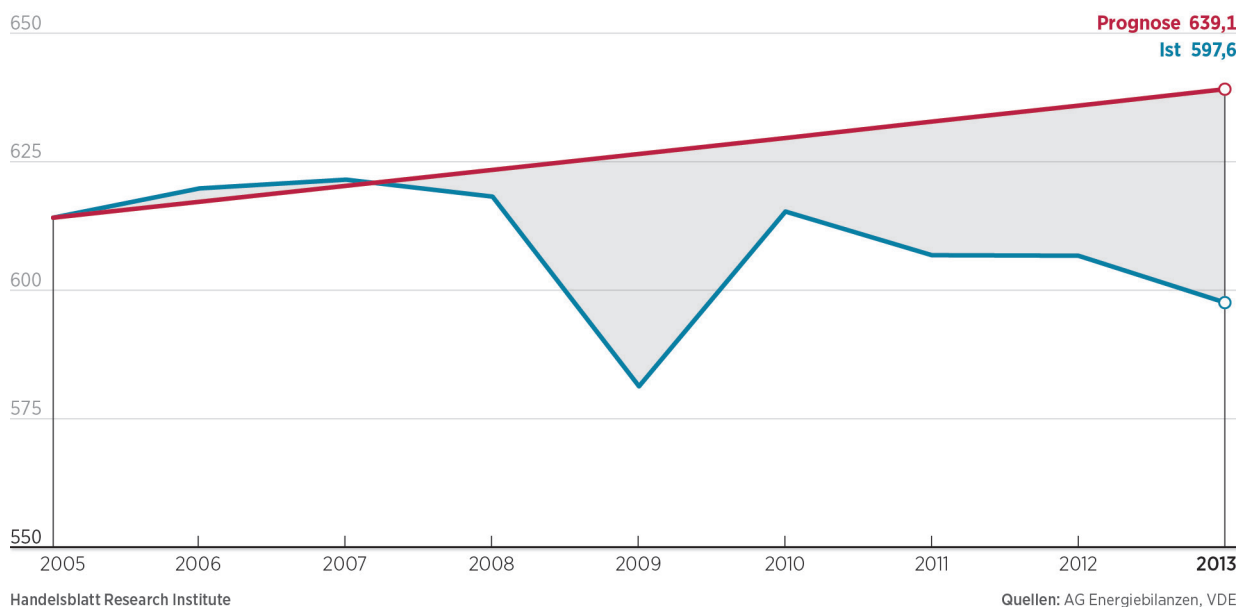
## 8.2.2 Die Entwicklung der Stromnachfrage

Im gleichen Jahr 2005 ging der Verband der Elektrotechnik (VDE) in einer Studie davon aus, dass sich der Stromverbrauch bis 2020 im Durchschnitt nur moderat um 0,5 Prozent pro

<sup>79</sup> Süddeutsche Zeitung, 31.12.2005.



Jahr erhöhen würde.<sup>80</sup> Ab dem Jahr 2008 lag der tatsächliche Stromverbrauch aber bereits unter der Prognose. Seitdem wird die Nachfragerücke immer größer (vgl. Abbildung 13). Angesichts der demografischen Entwicklung mit einer sinkenden Bevölkerungszahl und vor dem Hintergrund der Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz sowie der weiteren Entkopplung von Energieverbrauch und Wirtschaftswachstum ist langfristig nicht mit einer Trendwende zu rechnen. Im Gegenteil: Die Stromnachfrage dürfte weiter sinken.<sup>81</sup>



**Abbildung 13: Bruttostromverbrauch - Prognose und tatsächliche Entwicklung (in Mrd. kWh)**

### 8.2.3 Die Entwicklung des Stromangebots

Der damalige VKU-Präsident Gerhard Widder kündigte 2006 an, dass kommunale Unternehmen bis 2012 über 5,2 Mrd. Euro in neue Kraftwerke mit einer Gesamtleistung von ca. 6.500 Megawatt investieren würden. Von den 18.000 Megawatt Kraftwerkskapazität, die in Deutschland insgesamt geplant oder in Bau seien, entfielen damit mehr als ein Drittel auf kommunale Unternehmen.<sup>82</sup> Zu diesem Zeitpunkt lag der Anteil der kommunalen Energieversorger an der gesamten bis dahin installierten Kraftwerkskapazität noch bei weniger als zehn Prozent. Selbst wenn man berücksichtigt, dass ein Teil des geplanten Neubaus Ersatzinvestitionen waren, wird deutlich, dass der Marktanteil der kommunalen Versorger an den Stromerzeugungskapazitäten deutlich erhöht werden sollte.

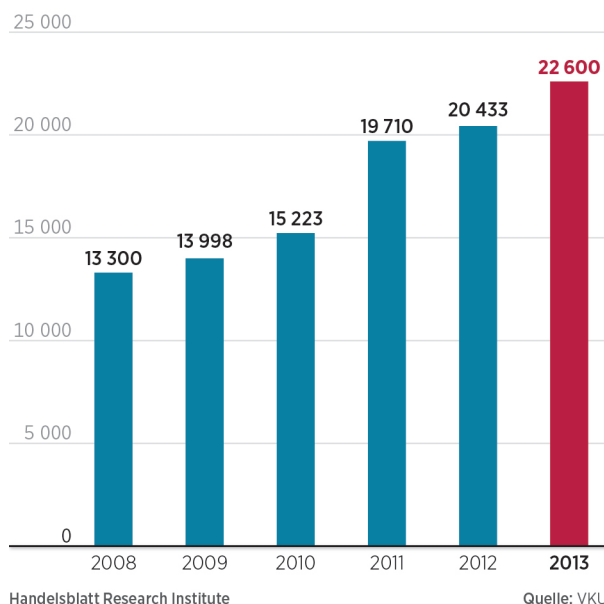
<sup>80</sup> *Energietechnische Gesellschaft im VDE (ETG)* (Hrsg.), Elektrische Energieversorgung 2020. Perspektiven und Handlungsbedarf, 2005, S. 27.

<sup>81</sup> *BDEW*, Studienhypothese Energieprognosen. Prognosen zur Entwicklung der Stromversorgung und Einordnung der Energieszenarien für ein Energiekonzept der Bundesregierung, 2010, S. 34.

<sup>82</sup> *VKU*, Stadtwerke setzen auf Wettbewerb und verstärken eigene Erzeugung, 3.4.2006.

Anfang April 2011, kurz nach Fukushima, beklagte der VKU, es bestehe bei kommunalen Unternehmen eine Lücke zwischen ihrem Anteil an der Stromerzeugung von über neun Prozent und ihrem Anteil an der Stromversorgung, der bei 54 Prozent läge. Ziel sei daher eine „Verdopplung des Marktanteils an der Stromerzeugung bis 2021“.<sup>83</sup> Ein geplanter Zuwachs von neun Prozentpunkten führt entweder zu einem massiven Verdrängungswettbewerb oder zu einer starken Ausweitung der Produktionskapazitäten.

Tatsächlich erhöhten die kommunalen Versorger ihre Kraftwerkskapazität bereits zwischen 2008 und 2012 um mehr als die Hälfte von 13.300 Megawatt auf 20.433 Megawatt (vgl. Abbildung 14). Ältere Zahlen liegen nicht vor. Das 2006 ausgegebene Ziel von 6.500 Megawatt Zubau wurde sogar übertroffen. 2013 betrug die kommunale Kraftwerkskapazität bereits 22.600 Megawatt, lag also um 70 Prozent höher als 2008.

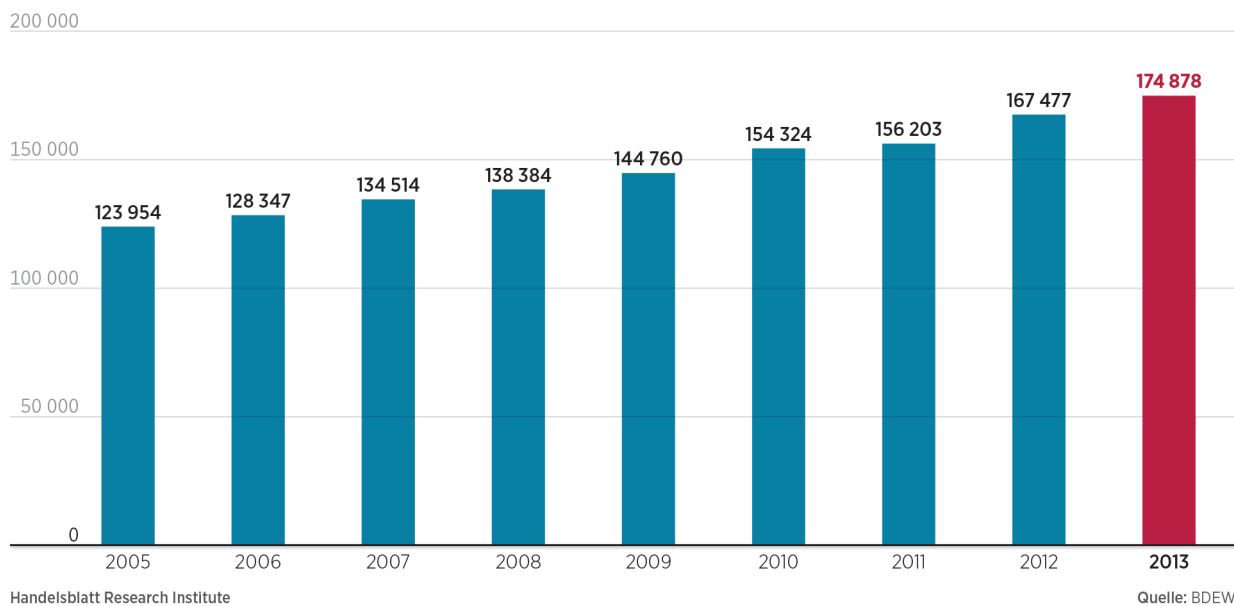


**Abbildung 14: Kommunale Kraftwerkskapazität (in Megawatt)**

Basis der Berechnung ist die Netto-Engpassleistung oder Netto-Engpasskapazität. Das ist die maximale Dauerleistung, die ein Kraftwerk unter Normalbedingungen abgeben kann. Sie wird durch den schwächsten Anlagenteil, den so genannten Engpass, begrenzt.

Parallel zum Kapazitätswachstum der kommunalen Kraftwerke stieg die gesamte deutsche Netto-Engpasskapazität seit 2008 ebenfalls an, wenn auch „nur“ um 27 Prozent, von 138.000 Megawatt auf 175.000 Megawatt (vgl. Abbildung 15). Das Wachstum war mithin deutlich geringer.

<sup>83</sup> Reck, Hans-Joachim: Comeback der kommunalen Energieversorgung. Erster Saarländischer Energiegipfel, 22.06.2011

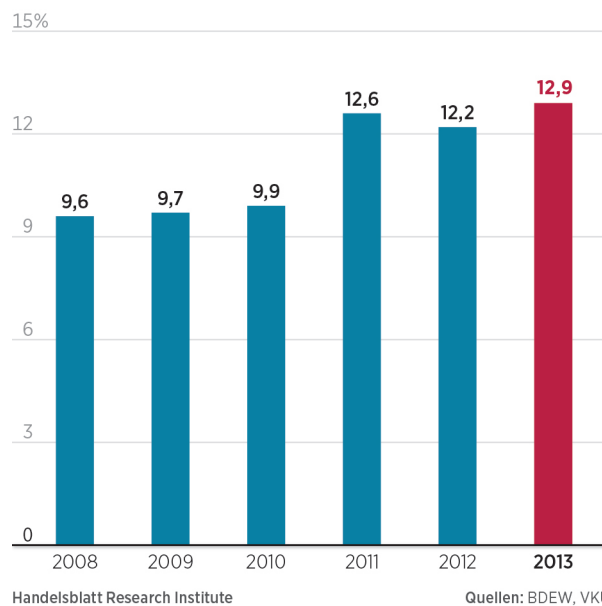


**Abbildung 15: Netto-Engpasskapazität insgesamt (in Megawatt)**

Als Folge dieses starken Wachstums stieg der Anteil der kommunalen an den Gesamt-Netto-Engpasskapazitäten von 9,6 Prozentpunkten im Jahr 2008 auf 12,9 Prozentpunkte im Jahr 2013 (vgl. Abbildung 16).

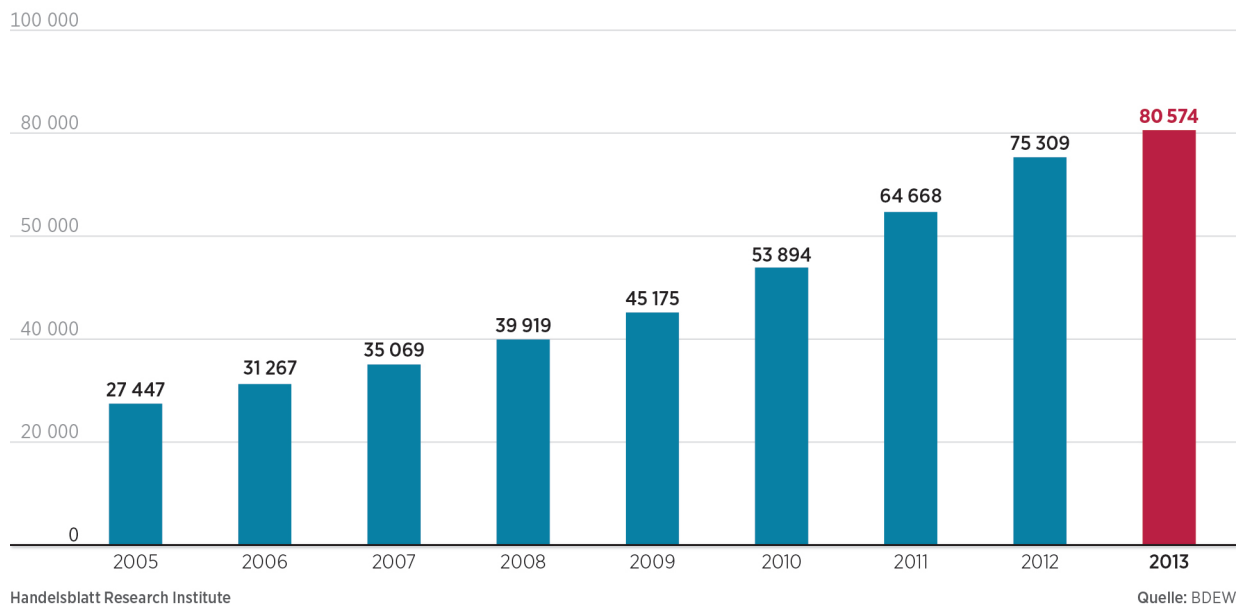
Festzuhalten bleibt:

1. Die gesamte Angebotskapazität wuchs seit dem Jahr 2005 wesentlich stärker als die inländische Stromnachfrage.
2. Die kommunalen Versorger erhöhten ihren Anteil an einem insgesamt wachsenden Stromangebot.
3. Es entstanden Überkapazitäten, die zu einem erheblichen Preisdruck führten.



**Abbildung 16: Anteil der kommunalen Kraftwerkskapazität an der gesamten Netto-Engpasskapazität (in Prozent)**

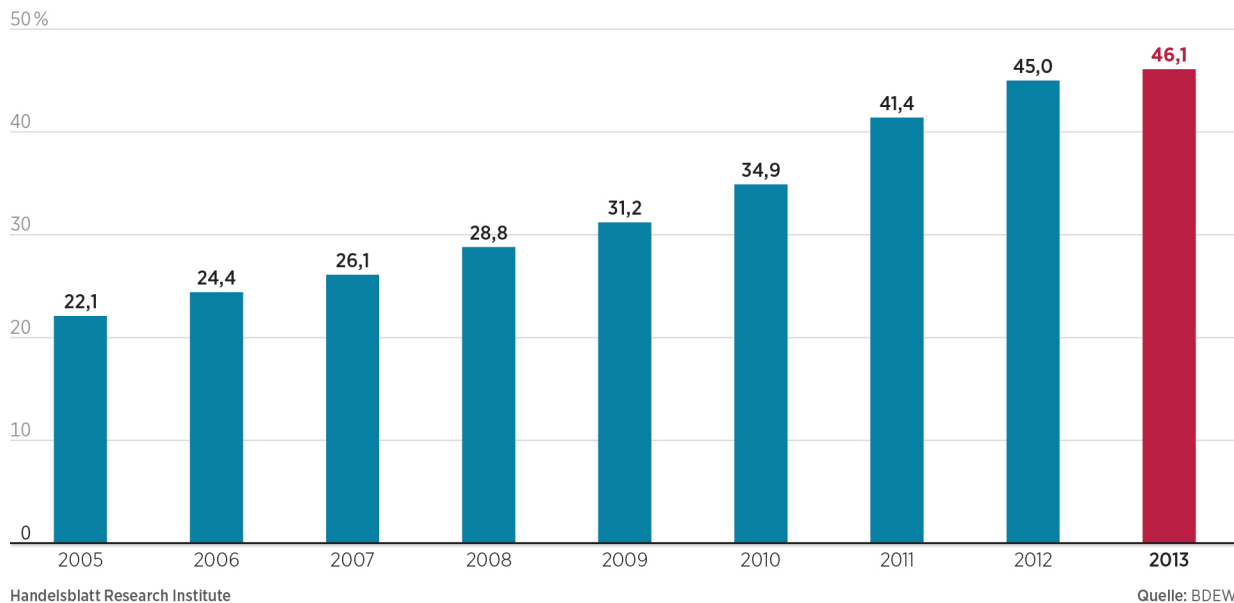
Was die kommunalen Energieversorger bei ihrer eigenen Expansionsstrategie nicht einkalkulierten, war der starke Ausbau der Erneuerbaren Energien, der sich nach Fukushima zwar noch einmal beschleunigte, aber auch vorher schon signifikant war (vgl. Abbildung 17).



**Abbildung 17: Netto-Engpasskapazität Erneuerbare Energien (in Megawatt)**

Die Netto-Engpasskapazität verdoppelte sich bereits zwischen 2005 und 2010 – dem Jahr vor Fukushima –, von 27.500 auf 53.900 Megawatt. Bis 2013 kamen noch einmal über 25.000

Megawatt hinzu. Dem entsprechend verdoppelte sich der Anteil der Erneuerbaren Energien an der gesamten Netto-Engpasskapazität im Zeitraum zwischen 2005 und 2013 von 22 auf 46 Prozent (vgl. Abbildung 18).



**Abbildung 18: Anteil der Erneuerbaren Energien an der Netto-Engpasskapazität (in Prozent)**

Für diese Fehleinschätzung des Zubautempos kann man die kommunalen Energieversorger nicht alleine verantwortlich machen: eine Metastudie aus dem Jahr 2009 hat mehr als 50 Einzelstudien zur Entwicklung der Erneuerbaren Energien daraufhin untersucht, ob die darin enthaltenen Vorhersagen zutrafen. Das Ergebnis fiel ernüchternd aus: Renommierete Institute haben den zu erwartenden Beitrag Erneuerbarer Energien völlig unterschätzt.

Eine Prognos-Studie aus dem Jahr 1998 schätzte zum Beispiel die von Solarmodulen im Jahr 2020 erzeugte Strommenge auf 0,44 Terawattstunden (440 Gigawattstunden). Tatsächlich lieferte die Fotovoltaik bereits 2008 zehnmal so viel Solarstrom. 2005 sagte das Prognos-Institut in einer Studie für das Bundeswirtschaftsministerium für das Jahr 2030 Ökoenergie-Werte voraus, die in der Realität dann schon 2007 erreicht wurden, also gerade einmal zwei Jahre nach Veröffentlichung der Studie.<sup>84</sup>

Der von den Erneuerbaren Energien ausgehende Verdrängungswettbewerb wurde noch verschärft, da der Strom aus regenerativen Quellen nicht den Marktgesetzen unterworfen ist. Er wird den Produzenten zum staatlich garantierten Festpreis vergütet und muss vorrangig ins Netz eingespeist werden. Die kommunalen Stromerzeuger wurden vom Ausbau der Erneuerbaren Energien geradezu überrollt.

<sup>84</sup> Die Welt, 20.10.2012.

Die gesamte Kraftwerkskapazität könnte künftig wieder sinken. Durch die geplante Stilllegung der Kernkraftwerke – überwiegend im Zeitraum von 2015 bis 2022 – entsteht ein Ersatzbedarf an Erzeugungskapazität in Höhe von 12 Gigawatt. Zudem werden altersbedingt und aufgrund von Umweltregelungen Kohlekraftwerkskapazitäten in einer Größenordnung von etwa zehn Gigawatt vom Netz gehen.<sup>85</sup> Kraftwerke, die aus heutiger Perspektive eine Überkapazität darstellen, könnten spätestens nach 2022 wieder benötigt werden. Dies hängt auch davon ab, in welchem Umfang die beabsichtigten Neubauten und angekündigten Stilllegungen konventioneller Kraftwerke tatsächlich umgesetzt werden. Allerdings haben kommunale Kraftwerksbetreiber unter Umständen keinen ausreichenden finanziellen Spielraum, um Betriebsverluste bis zum Jahr 2022 zu tragen.

Die Hoffnung auf eine Stabilisierung des Strompreisniveaus setzt jedoch voraus, dass die aus dem Markt genommenen konventionellen Kapazitäten nicht durch einen verstärkten Ausbau Erneuerbarer Energien (über-)kompensiert werden.

## 8.2.4 Die Gaspreisentwicklung

Die Lage der Betreiber moderner Gaskraftwerke wird durch die Preisentwicklung auf dem Gasmarkt noch verschärft. Seit 2005 hat sich der Einkaufspreis für die Kraftwerke um über 40 Prozent erhöht, seit 2009 immerhin noch um über 13 Prozent (vgl. Abbildung 19). Die Wettbewerbsfähigkeit von Erdgas in der Stromerzeugung ist zurzeit eingeschränkt.



Handelsblatt Research Institute

**Abbildung 19: Gaspreis für Kraftwerke (in Cent je kWh)**

Quelle: Enerdata

<sup>85</sup> Vgl. Kempfert, Claudia/ Traber, Thure: Verteilungseffekte von Kapazitätsmechanismen: auf den Typ kommt es an, in: DIW Wochenbericht 48/2013, S. 17-24, 18.

Im Ergebnis sind die Kraftwerksbetreiber einem doppeltem ökonomischem Druck aus sinkenden Strom- und steigenden Gaspreisen ausgeliefert.

### 8.3 Höhere Investitionen in Stromerzeugungsanlagen auf Basis der Förderung der Erneuerbaren Energien durch Stadtwerke?

Das dritte Ziel der kommunalen Energieversorger besteht darin, die CO<sub>2</sub>-Emissionen durch ein verstärktes Engagement auf dem Gebiet der Erneuerbaren Energien wie der Wind- und Solarenergie zu reduzieren.

Unbestritten ist, dass der Ausbau der Erneuerbare-Energien-Kapazität durch Stadtwerke möglich ist. Allerdings ist der Bau solcher Anlagen aufgrund von Subventionszahlungen und dem Einspeisevorrang des so erzeugten Stroms sowieso für viele private Akteure ein interessantes Investitionsfeld, so dass der Markt immer weiter wächst und die Kommunen hier keine Vorreiterrolle übernehmen müssen.

Überdies unterliegen CO<sub>2</sub>-Emissionen dem europäischen Emissionshandelssystem, so dass die gesamte Emissionsmenge festgelegt ist. Unter der Annahme, dass die Gesamtmenge der CO<sub>2</sub>-Zertifikate auch für den Ausstoß verwendet wird, bewirkt ein Ausbau Erneuerbarer Energien de facto keine CO<sub>2</sub>-Einsparung, da eingesparte Emissionen an anderer Stelle emittiert werden. Klimapolitisch bleibt ein vermehrter Ausbau Erneuerbarer Energien auf europäischer Ebene insoweit folgenlos.

Auch das mögliche Ziel kommunaler Energieautarkie – sei es auf dem Gebiet konventioneller und /oder Erneuerbarer Energien – ist aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll, da damit explizit auf die Nutzung existierender Größen- und Verbundvorteile verzichtet wird.

Weitaus gravierender ist jedoch, dass die kommunalen Energieversorger offensichtlich nicht aus den Fehlkalkulationen der Jahre 2005/06 gelernt haben. Denn der angestrebte verstärkte Ausbau der Erneuerbaren Energien ist nur dann ökonomisch sinnvoll, wenn die gesamte Netto-Engpasskapazität nicht weiter steigt – das heißt, wenn konventionelle Stromerzeugung durch regenerative lediglich ersetzt wird. Ansonsten droht auf kurze Sicht ein weiterer Druck auf die Großhandelspreise für Strom. Da fast 90 Prozent der kommunalen Kraftwerkskapazitäten im Jahr 2012 noch konventioneller Art waren, hätten weiter sinkende Preise negative Folgen für die Bilanzen der kommunalen Energieversorger.

Zudem drohen sich die kommunalen Energieversorger erneut in die Abhängigkeit von energiepolitischen Entscheidungen zu begeben, auf die sie selbst nur geringen Einfluss haben. So beklagte VKU-Präsident Ivo Gönner, die kommunalen (Fehl-)Investitionen in die

Stromerzeugung in der Vergangenheit seien auf „ausdrücklichen Wunsch der Politik“ erfolgt.<sup>86</sup> Ob das so stimmt, mag dahingestellt sein, es verdeutlicht jedoch die Problematik.

Davon unbeeindruckt investieren die Stadtwerke München 588 Millionen Euro in den 288-Megawatt-Windpark „Sandbank“ in der Nordsee, 90 Kilometer westlich von Sylt.<sup>87</sup> Dieselben Münchner Stadtwerke beteiligten sich bereits 2011 mit 64 Millionen Euro am spanischen Solar-Vorzeige-Projekt Andasol 3. Die spanische Regierung strich in der Banken- und Immobilienkrise die großzügige Förderung von Andasol 3 zusammen. Die Folge: die Münchner Stadtwerke mussten ihren Anteil von 64 Millionen Euro komplett abschreiben.<sup>88</sup>

Unabhängig vom politischen Risiko existiert das technische Risiko: Es ist noch völlig unklar, ob der Windpark die zunächst projektierte Laufzeit von 20 Jahren überdauert. Niemand kann heute sagen, wie die 72 Windräder bei Sylt Salzwasser und Stürme überstehen.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass das kommunale Engagement auf der Erzeugerstufe keines der angestrebten Ziele erreicht hat:

1. Weder konnte die Wettbewerbsintensität spürbar erhöht werden,
2. noch werden durchweg Gewinne erzielt.
3. Die Expansionsstrategie der Stadtwerke hat die Probleme auf dem Strommarkt noch verschärft.
4. Für den Ausbau der Erneuerbaren Energien ist die Beteiligung der öffentlichen Akteure überflüssig.
5. Finanzielle Probleme haben vor allem die Stadtwerke, die stark in eine eigene Stromproduktion investiert haben.

## 9 Gesamtergebnisse und Evaluation der Zielerreichung

Leitfrage des ersten Teils der Studie war, ob die von den Protagonisten mit der Rekommunalisierung der Elektrizitätswirtschaft verbundenen Ziele erreicht und ihre Erwartungen erfüllt wurden. Im Einzelnen waren dies:

---

<sup>86</sup> Handelsblatt, 8.8.2014.

<sup>87</sup> Süddeutsche Zeitung, 12.8.2014.

<sup>88</sup> Süddeutsche Zeitung, 20.8.2013.



1. Positive Haushaltseffekte, also Gewinnabführungen der Stadtwerke und kommunalen Verteilungsnetzbetreiber.
2. Niedrigere Energiepreise für die Bürger beziehungsweise Kunden.
3. Positive Arbeitsplatzeffekte in den Kommunen.
4. Ein größerer politischer Gestaltungsspielraum der Kommunen bei der Energiepolitik, vor allem eine stärkere Förderung der Energiewende.

Als **Gesamtergebnis von Teil eins der Studie** bleibt festzuhalten:

1. Der Betrieb von Stromverteilungsnetzen ist mit ökonomischen Risiken behaftet. Eine Garantie auf stetige Gewinne gibt es nicht. Netzbetrieb ist Risikobetrieb.
2. Die kommunale Stromerzeugung mit konventionellen Kraftwerken ist unter den aktuellen politischen Rahmenbedingungen nicht rentabel. Die Rentabilität in der Zukunft ist zumindest ungewiss. Die Gründe: Einerseits werden die Stromerzeugungskapazitäten weiter ausgebaut, zum anderen sinkt laut aller Prognosen und gemäß der energiepolitischen Ziele der Bundesregierung die Stromnachfrage weiter.
3. Niedrige Energiepreise für die Bürger werden eher durch private als durch kommunale Anbieter garantiert.
4. Positive Arbeitsplatzeffekte in Kommunen sind im Saldo bisher nicht nachweisbar.
5. Ein stärkeres Engagement von Stadtwerken im Bereich Erneuerbare Energien ist zwar möglich, aber nicht nötig und zudem mit großen Risiken verbunden. Hinzu kommt: Bürger leiden im Verlustfall der öffentlichen Hand doppelt: Als Kunden und als Steuerzahler

## Teil 2: Wasserwirtschaft

### 1 Problemstellung

Bei der Trinkwasserversorgung handelt es sich ebenso wie bei den Stromverteilungsnetzen um natürliche Monopole. Die Produktionskosten des Gutes Trinkwasser sind dann am geringsten, wenn sich nur ein Anbieter auf dem Markt befindet. Jeder Wasserversorger ist typischerweise ein natürlicher Monopolist, denn aufgrund der hohen Kosten für den Aufbau

eines parallelen Leitungsnetzes ist der Preissetzungswettbewerb durch potenzielle Konkurrenz faktisch ausgeschlossen.

Ein Durchleitungswettbewerb ähnlich wie im Strom- oder Gasbereich ist ebenfalls nur schwer möglich, denn gemessen am Wert sind die Transportkosten für Trinkwasser hoch. Die Monopolkommission kommt daher zu dem Ergebnis: „Aus technologisch-ökonomischen Erwägungen scheint in der Wasserwirtschaft eine Entgeltregulierung daher unerlässlich“, die sich an den Kosten der effizienten Leistungserstellung orientieren müsse.<sup>89</sup>

Das Bundeskartellamt und die Kartellbehörden der Länder gehen seit 1997/98 verstärkt gegen überhöhte Wasserentgelte vor. Dabei unterscheiden sie nicht, ob es sich um Entgelte in Form von Gebühren öffentlich-rechtlicher Unternehmen handelt oder um überhöhte Wasserpreise von privat-rechtlichen Versorgern. Sie nehmen für sich in Anspruch, beide Entgeltarten zu überprüfen, da sie aus ihrer Sicht ökonomisch als gleichartig zu bewerten sind.

Prominente Fälle waren die erheblichen Preissenkungsverfügungen des Bundeskartellamtes gegen die Berliner Wasserbetriebe und gegen die Stadtwerke Mainz sowie die Verfahren der hessischen Landeskartellbehörde gegen eine Vielzahl von Wasserversorgern.<sup>90</sup>

Die achte Novelle des GWB setzt den Kartellbehörden nun Schranken. Seit dem Sommer 2013 dürfen sie nur noch die Wasserpreise privat-rechtlicher Unternehmen im Rahmen der Missbrauchsaufsicht untersuchen. Wassergebühren öffentlich-rechtlicher Unternehmen sind davon ausgenommen.<sup>91</sup>

In der Folge ist der Wechsel der Unternehmensform – die „Flucht in die Gebühr“ – für Wasserversorger attraktiv. Die Wassergebühren unterliegen nicht der Kartellaufsicht, die sich an Kriterien ökonomischer Effizienz orientiert, sondern der Kommunalaufsicht. Dabei handelt es sich um eine reine Rechtsaufsicht, die lediglich die Vereinbarkeit der Gebührenfestlegung mit dem Haushaltsrecht prüft – der kommunale Gebührenhaushalt muss ausgeglichen sein. Sie prüft nicht aber deren Zweckmäßigkeit. Im Mittelpunkt steht also der Haushaltsausgleich, nicht aber die effiziente Leistungserstellung und damit möglichst niedrige Wassergebühren.

---

<sup>89</sup> *Monopolkommission*, Achtzehntes Hauptgutachten 2008/09, „Mehr Wettbewerb – wenig Ausnahmen“. S. 50; wieder aufgegriffen in: *Monopolkommission*, Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte (wie Anm. 9), S. 480 ff.

<sup>90</sup> *Hirschhausen*, Christian von u.a.: Fallende Preise in der Wasserwirtschaft. Hessen auf dem Vormarsch, in: DIW Wochenbericht des 10/2009, S. 150-155.

<sup>91</sup> Achstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 26. Juni 2013 (GWB), § 31; vgl. auch Handelsblatt, 07.08.2013.

Diese Beschränkung auf die Rechtsaufsicht ist auch darauf zurück zu führen dass es der Kommunalaufsicht und auch den Verwaltungsgerichten als Kontrollinstanz – im Gegensatz zu spezialisierten Kartell oder Regulierungsbehörden – vielfach an ökonomisch ausgebildetem Personal mangelt, um eine Effizienzprüfung von Kostenansätzen durchzuführen oder adäquate Kapitalkosten zu kalkulieren.<sup>92</sup>

Jüngstes Beispiel für eine gelungene „Flucht in die Gebühr“ ist Wuppertal. Die Stadt mit den höchsten Wasserpreisen in Deutschland kaufte den Anteil der Wassersparte vom Stadtwerke-Partner GDF Suez zurück und gründete zum 1. Mai 2013 den „Eigenbetrieb Wasser und Abwasser Wuppertal“. „Für uns ist der Rückkauf der Wassersparte eine Investition, mit der wir Geld verdienen“, sagte der Chef der Wuppertaler Stadtwerke dazu.<sup>93</sup>

Im Folgenden soll anhand von drei prominenten Beispielen gezeigt werden, mit welcher unterschiedlichen Maßstäben Kartell- und Kommunalaufsicht die Wasserentgelte prüfen. Die Leitfrage ist, ob die Kunden privater Wasserversorger möglicherweise vor überhöhten Preisen besser geschützt sind als die Kunden öffentlich-rechtlicher Wasserversorger. Zuvor soll ein kurzer Überblick über das Rekommunalisierungs-Potenzial in der Wasserwirtschaft gegeben werden.

## 2 Die Trinkwasserversorgung in Deutschland

Die Unternehmensstruktur der Trinkwasserversorgung in Deutschland ist stark fragmentiert. Laut den jüngsten Zahlen des Statistischen Bundesamtes gab es im Jahr 2010 insgesamt 6.065 Wasserversorgungsunternehmen aller Größenklassen.<sup>94</sup> Betrachtet man jedoch nur die Unternehmen, deren Haupttätigkeit die Wasserversorgung ist, und die jährlich mindestens 200.000 m<sup>3</sup> Wasser vertreiben, reduziert sich laut Statistischem Bundesamt die Anzahl der Unternehmen auf 1.631 im Jahr 2012, die über 99 Prozent des Absatzes auf sich vereinigen.<sup>95</sup> Davon firmieren 1.338 Unternehmen als Eigenbetrieb oder (Zweck-)Verband, also über 80 Prozent. Lediglich 218 Wasserversorger haben eine privat-rechtliche Unternehmensform, 79 fallen in die Kategorie „Sonstige“.

Die Wasserstatistik des Branchenverbandes BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft) umfasst für das Jahr 2011 insgesamt 1.402 Unternehmen, deren Anteil an der gesamten Wasserförderung in Deutschland 77 Prozent beträgt. Der Anteil der privat-rechtlichen Unternehmensformen beträgt hier 62 Prozent – gemessen an der Zahl der

<sup>92</sup> *Monopolkommission*, Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte (wie Anm. 9), S. 476 ff.

<sup>93</sup> Westdeutsche Zeitung, 23.06.2013.

<sup>94</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 2.1.1, Öffentliche Wasserversorgung 2010 (2013), S. 56.

<sup>95</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 6.1, Produzierendes Gewerbe 2012 (2014), S. 44.

Wasserversorgungsunternehmen – und 40 Prozent bezogen auf das Wasseraufkommen dieser Unternehmen.<sup>96</sup>

Das Rekommunalisierungs-Potenzial ist demnach unterschiedlich groß. Gemessen an den Zahlen des Statistischen Bundesamtes und unter der Annahme einer Gleichverteilung der Unternehmensgrößen, sind mindestens elf Millionen Bundesbürger Kunden privater Wasserversorger. Auf der Basis der BDEW-Zahlen sind es sogar 30 Millionen.

### 3 Der Fall Wetzlar

Das Verfahren der Hessischen Landeskartellbehörde gegen die Enwag Energie- und Wassergesellschaft mbH, ein Tochterunternehmen der Stadt Wetzlar, ist der Präzedenzfall für die „Flucht in die Gebühr“. Vorausgegangen war ein jahrelanges Kartellverfahren der hessischen Landeskartellbehörde, das in der Wasserpreisverfügung vom 23. Dezember 2010 seinen vorläufigen Höhepunkt fand.<sup>97</sup>

Darin wurde der Enwag eine Erlösobergrenze vorgegeben. Es wurde ihr mit sofortiger Wirkung untersagt, für „Lieferungen und Leistungen im Zusammenhang mit der Wasserversorgung im Versorgungsgebiet Wetzlar Entgelte zu verlangen, die insgesamt zu einem Erlös führen, der 3.912.000 Euro zzgl. Umsatzsteuer pro Jahr überschreitet.“ Im Jahr 2009 hatte die Enwag im Wassergeschäft noch über 5,9 Millionen Euro Umsatz erzielt. Der angeordnete Umsatzverlust von zwei Millionen Euro war mithin beträchtlich. Der Wasserpreis für einen typischen Vier-Personen-Haushalt mit einem Jahresverbrauch von 150 m<sup>3</sup> sollte von 2,35 auf 1,54 Euro je m<sup>3</sup> gesenkt werden, also um fast 35 Prozent.

Wettbewerbspolitische Grundlage der Verfügung war das Vergleichsmarktkonzept. Die Kartellbehörde hatte acht andere, ähnlich große Wasserversorgungsunternehmen zum Vergleich herangezogen.

Zur Rechtfertigung von Preisunterschieden wurden dabei strukturelle Merkmale wie die Anzahl der Abnehmer, die Charakteristik des Versorgungsgebietes oder erschwerende Bedingungen berücksichtigt. Es wurde dabei zwischen zurechenbaren, also individuell beeinflussbaren Umständen, und nicht zurechenbaren, also gebietsstrukturbedingten Umständen, unterschieden.

<sup>96</sup> BDEW, Die öffentliche Wasserversorgung in Deutschland, 27.8.2013, S. 2.

<sup>97</sup> Wasserpreisverfügung der hessischen Landeskartellbehörde Energie und Wasser gegen Enwag Wetzlar v. 23.12. 2010.

Nicht zurechenbar waren beispielsweise die Versorgungsdichte im jeweiligen Versorgungsgebiet, Höhenunterschiede oder problematische lokale Grundwasservorkommen. Die Rechtsform des Unternehmens, die Unternehmensgröße oder auch Überkapazitäten zählten hingegen zu den zurechenbaren Umständen, welche der Wasserversorger selbst zu verantworten hat. Es konnten also nur Kosten, die unausweichlich sind und nach dem Grundsatz der rationellen Betriebsführung anfallen, als Rechtfertigungsgrund für höhere Preise geltend gemacht werden.<sup>98</sup>

Im Ergebnis, so die Kartellbehörde, „verlangten sämtliche Vergleichsunternehmen deutlich günstigere Preise“, und die Enwag konnte nach Meinung der Wettbewerbsbehörde keine plausible Begründung für das höhere Preisniveau in Wetzlar anführen.<sup>99</sup>

Als Reaktion auf das Kartellverfahren gründete die Stadt Wetzlar am 1. Januar 2011 einen Eigenbetrieb „Wasserversorgung Wetzlar“, der die Wasserversorgungsanlagen der Enwag pachtet, die nun nur noch Dienstleister der Eigenbetriebe sind. Seitdem erhebt die Stadt Wassergebühren und muss seit der jüngsten Novelle des GWB der Wasserpreisverfügung nicht mehr nachkommen.

Wie klug diese Entscheidung aus Sicht der Stadt Wetzlar war, zeigt sich beim Vergleich der Kartellaufsicht mit der Kommunalaufsicht. Der beim Hessischen Rechnungshof angesiedelten „Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften“ obliegt die unabhängige externe Finanzkontrolle der Städte und Gemeinden. In ihrem Jahresbericht vom Oktober 2012 wurde auch die „Wasserversorgung in Wetzlar“ geprüft.<sup>100</sup> Dabei wurde ausdrücklich auf die Wasserpreisverfügung der Landeskartellbehörde Bezug genommen.

Die Prüfer des Rechnungshofes ermittelten für die Enwag „ansatzfähige Kosten in Höhe von zumindest 5,2 Millionen Euro“. Eine Summe, die 1,3 Millionen Euro über der vorgegebenen Erlösobergrenze von 3,9 Millionen Euro liegt – aber 0,7 Millionen Euro niedriger als die von der Enwag angegebenen Kosten des Jahres 2009. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass die von der Landeskartellbehörde festgesetzte Erlösobergrenze „auch bei vollständiger Realisierung der aufgezeigten betrieblichen Optimierungspotenziale nicht erreicht“ wird. Gleichzeitig beteuerten die Prüfer aber, dass die Preissenkungsverfügung nicht fehlerhaft sein müsse. Es bedeute „lediglich, dass seitens der Enwag nicht ausreichend Argumente vorgelegt werden konnten, um die kartellrechtlich induzierten Argumente wirksam entkräften zu können.“

---

<sup>98</sup> Vgl. *Daibler*, Hermann: Wasserversorgung und Vergleichsmarktkonzept, in: Neue Juristische Wochenschrift, 28/2013, S. 1990-1995.

<sup>99</sup> Wasserpreisverfügung der hessischen Landeskartellbehörde (wie Anm. 97), S. 8.

<sup>100</sup> Vgl. auch zum folgenden: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften: Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht 2012, 17.10..2012, S. 268-283.

Ebenso schwammig wie diese Argumentation sind die Folgerungen aus dem vom Rechnungshof ermittelten „Optimierungspotenzial“, dass die Prüfer selbst mit „bis zu 1,1 Millionen Euro“ angeben. Die Überörtliche Prüfung „empfiehlt darauf hinzuwirken, die Effizienzpotenziale beim beauftragten Dienstleister Enwag umfassend analysieren zu lassen“. Die so erzielten Verbesserungen „sollten umgesetzt und bei der regelmäßigen Neukalkulation der Gebühren berücksichtigt werden“.

Diese Unverbindlichkeit der Ratschläge überrascht nicht bei einer Behörde, die nach ihrem Selbstverständnis „Prüfer, Berater und Partner der kommunalen Familie“ ist, wie es auf der Homepage des Rechnungshofes heißt.<sup>101</sup>

Praktische Konsequenzen haben diese „Empfehlungen“ bis heute nicht. Die Wassergebühren in Wetzlar sind seitdem nicht gesunken.

## 4 Der Fall Wiesbaden

Noch größere Unterschiede zwischen Kartell- und Kommunalaufsicht zeigen sich im Fall der Wasserversorgung in Wiesbaden. Die hessische Landeskartellbehörde hat im Mai 2009 ein Verfahren gegen die ESWE Versorgungs AG wegen potenziell missbräuchlicher Wasserpreise eröffnet, bis zur GWB-Novelle aber noch keine Preissenkungsverfügung erlassen. Zum 1. Januar 2012 wurde die ESWE auf die Stadt Wiesbaden rückübertragen und firmiert nun als Eigenbetrieb „Versorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden (WLW)“, so dass seither die Kommunalaufsicht zuständig ist.<sup>102</sup>

Nach den Vorstellungen der Wettbewerbshüter sollte der Wasserpreis für einen typischen Vier-Personen-Haushalt mit einem Jahresverbrauch von 150 m<sup>3</sup> von 2,51 auf 1,42 Euro je m<sup>3</sup> gesenkt werden, also um fast 44 Prozent. Die damit vorgegebene Erlösobergrenze beträgt 18,55 Millionen Euro, gegenüber einem Umsatz von 33,98 Millionen Euro im Jahr 2012. Die WLW schöpfen mithin entweder eine Monopolrente von über 15 Millionen Euro ab oder haben extrem ineffiziente Kostenstrukturen.

Die Prüfer des Rechnungshofs sahen demgegenüber lediglich ein „theoretisches Kostensenkungspotenzial“ von 1,52 Millionen Euro. Der Unterschiedsbetrag von 13,5 Millionen Euro wird nicht erläutert. Es wird lediglich konstatiert, dass die Erlösobergrenze der Landeskartellbehörde „vor dem Hintergrund der örtlichen Gegebenheiten, der kurz- und mittelfristig kaum beeinflussbaren Kosten für den WLW sowie des bei den

<sup>101</sup> <http://www.rechnungshof-hessen.de/index.php?id=8>

<sup>102</sup> Vgl. auch zum folgenden: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften: Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht 2013, 27.11. 2013, S. 248-268.

Prüfungshandlungen bei ESWE gewonnen Eindrucks über deren Leistungserbringung mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht erreichbar“ ist.

## 5 Der Fall Berlin

Neben den beiden Fällen aus Hessen hat insbesondere der Fall der Berliner Wasserbetriebe (BWB) für Aufsehen gesorgt. Der unter dem Dach der privatrechtlichen Berlinwasser Holding AG angesiedelte Wasserversorger unternahm keine „Flucht in die Gebühr“, bestritt aber, das die von ihm geforderten Wasserpreise der Missbrauchsaufsicht durch das Bundeskartellamt unterlägen, da sie materiell-rechtlich als öffentlich-rechtliche Gebühren zu betrachten seien, quasi als „Gebühren im Preismantel“.<sup>103</sup>

Dieser Argumentation folgte das Bundeskartellamt nicht und verpflichtete auf der Grundlage des Vergleichs mit den Wasserpreisen in den drei anderen deutschen Millionenstädten Hamburg, Köln und München („Metropolensversorger“) die BWB am 4. Juni 2012 dazu, ihre Wasserpreise für die Jahre 2012 bis 2015 um 18 Prozent zu senken.<sup>104</sup>

Vorausgegangen war eine über zwei Jahre andauernde Prüfung gemäß dem Vergleichsmarktkonzept. Diese kam zu dem Ergebnis, dass es mit Ausnahme der höheren Investitionen im Ostteil der Stadt nach der Wiedervereinigung in den 1990er Jahren („Sonderkosten Ost“) keine anzuerkennenden Rechtfertigungsgründe für den im Jahre 2010 um 38 Prozent über dem Durchschnittspreis der anderen drei Metropolensversorger liegenden abgabebereinigten Wasserpreis in Berlin gab.<sup>105</sup> Abzüglich der „Sonderkosten Ost“ waren die Preise missbräuchlich erhöht und mussten um 18 % abgesenkt werden. Bemerkenswert: Das Bundeskartellamt kam zu dem Ergebnis, dass die BWB von den operativen Kosten her effizient und günstig wirtschafteten. Der preistreibende Faktor waren die kalkulatorischen Kosten, z.B. die angesetzte Eigenkapitalbasis, in denen die BWB weit über dem Durchschnitt der anderen Metropolensversorger lagen. Mit anderen Worten: Die BWB haben die Kosten künstlich hochgerechnet. Dies wäre bei einer reinen Rechtmäßigkeitsprüfung durch die Kommunalaufsicht nicht beanstandet worden.

---

<sup>103</sup> Bundeskartellamt, Preissenkungsverfügung gegen die Berliner Wasserbetriebe, Fallbericht vom 25.07.2012, S. 3.

<sup>104</sup> Beschluss vom 04.06.2012, Aktenzeichen B8-40/10.

<sup>105</sup> Abgeordnetenhaus Berlin, Wortprotokoll des Sonderausschuss´ „Wasserverträge“, 7. Sitzung vom 11.05.2012, <http://www.parlament-berlin.de/ados/17/SondAWV/protokoll/swv17-007-wp.pdf>

Die BWB legten Beschwerde gegen die Preissenkungsverfügung des Bundeskartellamtes ein, die jedoch vom Oberlandesgericht Düsseldorf am 24. Februar 2014 zurückgewiesen wurde.<sup>106</sup>

Im Mai 2014 einigten sich die BWB und das Bundeskartellamt im Rahmen eines Vergleichs darauf, die Preissenkungsverfügung über den ursprünglichen Zeitraum hinaus bis 2018 zu verlängern. Im Gegenzug verzichtete die Kartellbehörde darauf, eine Rückzahlung der überhöhten Wasserpreise für die Jahre 2009 bis 2011 zu verlangen.<sup>107</sup>

Hätten die BWB mit ihrer Argumentation Erfolg gehabt, wonach es sich in Berlin um „Gebühren im Preismantel“ handelt, wäre das Bundeskartellamt machtlos gewesen, da Gebühren nicht der Missbrauchsaufsicht des GWB unterliegen.

## 6 Fazit

Leitfrage des zweiten Teils der Studie war, wie die Rekommunalisierung der Wasserversorgung aus der Sicht der Kunden kommunaler Wasserversorger zu bewerten ist. Als Ergebnis bleibt festzuhalten:

1. Die Kartellaufsicht orientiert sich bei ihrer Arbeit wesentlich stärker an ökonomischen Effizienzkriterien als die Kommunalaufsicht. Die Wirksamkeit der Gebührenkontrolle durch die Kommunalaufsicht ist daher wettbewerbspolitisch im Vergleich zur Missbrauchsaufsicht und Entgeltregulierung über Preisstrukturen kritisch zu betrachten.
2. Selbst wenn die Kommunalaufsicht ein Preissenkungspotenzial bei den geprüften kommunalen Wasserversorgern feststellen würde, fehlt der Kommunalaufsicht – im Gegensatz zu den Kartellbehörden – die Macht, die Umsetzung seiner Empfehlungen zu erzwingen. Sie ist wettbewerbspolitisch ein zahnloser Tiger.
3. Durch die Erhebung ungerechtfertigt hoher Gebühren, deren Kalkulation ineffizient hohe Kosten zugrunde liegen, wird im Kern eine wirtschaftlich dominante Machtstellung missbraucht.
4. Im Falle effizienter Kostenstrukturen werden im Falle überhöhter Gebühren staatlich ermöglichte Monopolrenten abgeschöpft.

<sup>106</sup> Oberlandesgericht Düsseldorf, Urteil vom 24.2.2014, VI-2 Kart. 4/12 (V),

<sup>107</sup> Bundeskartellamt, Senkung der Wasserpreise in Berlin wird um weitere drei Jahre bis 2018 verlängert, Pressemitteilung vom 07.05.2014.



5. Die Kunden der öffentlichen Wasserversorger genießen einen geringeren wettbewerbspolitischen Schutz als die Kunden privater Wasserunternehmen, die der Missbrauchsaufsicht und Entgeltregulierung der Kartellbehörden unterliegen, sofern jene Gebühren erheben.
6. Die Ergebnisse dieser Studie stützten im Kern die Forderung der Monopolkommission nach einer erneuten Novellierung des GWB mit dem Ziel einer Wiedereinführung der kartellrechtlichen Gebührenaufsicht.

## Literatur

*Abgeordnetenhaus Berlin*: Wortprotokoll des Sonderausschuss´ „Wasserverträge“, 7. Sitzung vom 11.5.2012.

*Agentur für Erneuerbare Energien*: Forschungsradar Erneuerbare Energien. Studienvergleich: Entwicklung der Vollaststunden von Kraftwerken in Deutschland, Juli 2013.

*Agora Energiewende*: Stromverteilnetze für die Energiewende. Empfehlungen des Stakeholder-Dialogs Verteilnetze für die Bundespolitik - Schlussbericht, Berlin 2013.

*Bardt, Hubertus/Fuest, Winfried*: Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, in: *IW Trends*, 3/2007.

*Bardt, Hubertus/Fuest, Winfried/ Lichtblau, Karl*: Kommunale Unternehmen auf Expansionskurs, in: *IW Trends* 3/2010.

*Bauer, Hartmut*: Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung, in: Bauer, Hartmut/ Bücher, Christiane/ Hajasch, Lydia (Hrsg.): *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, Potsdam 2012, S. 11-31.

*Bauer, Hartmut/Bücher, Christiane/Hajasch, Lydia* (Hrsg.): *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, Potsdam 2012.

*Berlo, Kurt* u.a.: *Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen. Energieversorgung in kommunaler Verantwortung. Bewertung der 10 wichtigsten Ziele und deren Erreichbarkeit*, Wuppertal 2013.

*Blocher, Markus*: Public Management by Competition – öffentliche Eigenproduktion und private Dienstleistungen im Marktwettbewerb. Ein Paradigmenwechsel oder konsequente Anwendung ordoliberaler Grundsätze auf den Reformprozess der öffentlichen Dienstleistungsverwaltung?, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Jg. 30 (2007), Heft 1, S. 68-77.

*Bundesnetzagentur/ Bundeskartellamt*: Monitoringbericht 2013.

*Bundeskartellamt*: Preissenkungsverfügung gegen die Berliner Wasserbetriebe, Fallbericht vom 25.7.2012.

*Bundeskartellamt*: Senkung der Wasserpreise in Berlin wird um weitere drei Jahre bis 2018 verlängert, Pressemitteilung vom 7.5.2014.

Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung Stromerzeugung und -großhandel. Abschlussbericht gemäß § 32e GWB, 2011.

*Bundeskartellamt*: Der Staat als Unternehmer. (Re-)Kommunalisierung im wettbewerbsrechtlichen Kontext. Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht, 2. Oktober 2014.

*Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW)*: Die öffentliche Wasserversorgung in Deutschland, 27.8.2013.

*Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW)*: Studienhypothese Energieprognosen. Prognosen zur Entwicklung der Stromversorgung und Einordnung der Energieszenarien für ein Energiekonzept der Bundesregierung, 2010.

*Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW)*: Wettbewerb 2012. Wo steht der deutsche Energiemarkt?

*Daibler, Hermann*: Wasserversorgung und Vergleichsmarktkonzept, in: Neue Juristische Wochenschrift, 28/2013, S. 1990-1995.

*Deutsche Bank AG* (Hrsg.): Rekommunalisierung in den Zeiten der Energiewende – ein Modell mit Zukunft? Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V., Leipzig, 2013.

*Deutsche Energieagentur*: dena-Verteilnetzstudie. Ausbau- und Innovationsbedarf der Stromverteilnetze in Deutschland bis 2030. Berlin 2012.

*Energetische Gesellschaft im VDE (ETG)* (Hrsg.): Elektrische Energieversorgung 2020. Perspektiven und Handlungsbedarf, 2005.

Enet- Newsletter „Endkumentarife Strom“ Nr. 49, Juli 2014.

Enet-Newsletter „Netznutzung Strom“, Nr. 91, August 2014.

*Enervie*, Geschäftsbericht 2013.

*Finanztest*, Heft 12/2013.

*Forsthoff, Ernst*: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil, München 1966.

*Gamm, Stephan A./Storch, Sebastian*: Rekommunalisierung der Energienetze. Kurzstudie zur Bewertung der 10 wichtigsten Ziele und deren Erreichbarkeit, 2013.

Gemeinsame Erklärung von Städtetag, Gemeindebund und VKU. Trend zur Rekommunalisierung hält an – Informationsbroschüre Konzessionsverträge, veröffentlicht am 26.9.2012.

*Stadtwerke Münster*, Geschäftsbericht 2013 der

*Growitsch, Christian/ Müller, Christine/ Stronzik, Marcus*. Anreizregulierung und Netzinvestitionen (= WIK Diskussionsbeitrag Nr. 339), 2010.

*Haucap, Justus*. Daseinsvorsorge zwischen Beihilfekontrolle und globalem Wettbewerb, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2007, Nr. 11, S. 712-716.

*Heil, Nora/Hollmann, Dagmar*. Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, in: Wirtschaft und Statistik, Mai 2014, S. 307-316.

*Herrmann, Karolin*. Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, in: DSi kompakt, Nr. 4 2013.

*Hirschhausen, Christian von* u.a.: Fallende Preise in der Wasserwirtschaft. Hessen auf dem Vormarsch, in: DIW Wochenbericht des 10/2009, S. 150-155.

*Höffler, Felix*: Rekommunalisierung. Eine Variation über das Thema „Staat oder Privat“?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, Nr. 2, S. 71-75.

*HSE*, Geschäftsbericht 2012, 2013.

*Institut der deutschen Wirtschaft*: Strompreis-Check. Wieviel Markt steckt heute und in Zukunft im Strompreis? 2013.

*Kempfert, Claudia/Traber, Thure*: Verteilungseffekte von Kapazitätsmechanismen: auf den Typ kommt es an, in: DIW Wochenbericht 48/2013, S. 17-24.

*Landsberg, Gerd*. Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen. Chancen und Risiken, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, Nr. 2, S. 83-86.

*Libbe, Jens/Hanke, Stefanie/ Verbücheln, Maic*. Rekommunalisierung - Eine Bestandsaufnahme, Difu-Paper, 2011.

*Monopolkommission*: Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende, Sondergutachten 65, 2013.

*Monopolkommission:* Mehr Wettbewerb – wenig Ausnahmen. Achtzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2008/09.

*Monopolkommission:* Weniger Staat, mehr Wettbewerb – Gesundheitsmärkte und staatliche Beihilfen in der Wettbewerbsordnung. Siebzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2006/07.

*Monopolkommission:* Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte. Zwanzigstes Hauptgutachten der Monopolkommission 2012/2013.

*Monopolkommission* Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten, Sondergutachten 59, 2012.

*Mühlenkamp, Holger:* Theoretisch und empirisch fundierte Grundsatzüberlegungen zur Daseinsvorsorge, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2007, Nr. 11, S. 707-712.

*Mundt, Andreas:* Rekommunalisierung hinterfragen, in: Trend 12/2013, S. 44f.

*Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs:* Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften: Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht 2012, 17. Oktober 2012.

*Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs:* Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften: Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht 2013, 27. November 2013.

*PriceWaterhouseCoopers:* Energie- und Versorgungsunternehmen im Spannungsfeld zwischen Ertrag, Investitionen und Verschuldung. Eine Kennzahlenanalyse, Mai 2014.

*Reck, Hans-Joachim:* Comeback der kommunalen Energieversorgung. Erster Saarländischer Energiegipfel, 22.6.2011.

*Röber, Manfred:* Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven, in: Bauer, Hartmut/ Bücher, Christiane/ Hajasch, Lydia (Hrsg.): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, Potsdam 2012, S.81-98, 86.

*Roland Berger Strategy Consultants:* Erfolgreich in der Energiewende. Effizienz-Benchmarking als Impulsgeber für Regionalversorger und Stadtwerke, August 2014.

*Rosenfeld, Martin T.W.:* Rekommunalisierung statt Privatisierung: Die richtige Antwort auf veränderte Bedingungen?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, Nr. 2, S. 79-83.

*Schaefer, Christina/Papenfuß, Ulf:* Renaissance öffentlicher Unternehmen? Ein Überblick zu Rekommunalisierungsstudien, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, Nr. 2, S. 75-79.

*Scherf, Wolfgang*: Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Konstanz u. München 2011.

*Statistisches Bundesamt*: Fachserie 4, Reihe 6.1, Produzierendes Gewerbe 2012 (2014).

*Statistisches Bundesamt*: Fachserie 19, Reihe 2.1.1, Öffentliche Wasserversorgung 2010 (2013).

*Statistisches Bundesamt*: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes aus der Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen vom 13.5.2014.

*Statistisches Jahrbuch* für die Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2003 (2012), Wiesbaden 2003 (2012).

*Trianel*, Geschäftsbericht 2013.

*Verband kommunaler Unternehmen (VKU)*: Fragen und Antworten rund um das Thema Konzessionswettbewerb, 11.9.2012.

*Verband kommunaler Unternehmen (VKU)*: Stadtwerke setzen auf Wettbewerb und verstärken eigene Erzeugung, 3.4.2006.

*Verband kommunaler Unternehmen (VKU)*: Stadtwerkeinvestitionen in Kraftwerkspark deutlich gesunken. Pressemitteilung 65/14, 22.9.2014

## Rechtlicher Hinweis

Die vorstehenden Angaben und Aussagen stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Die verwendeten Daten stammen aus unterschiedlichen Quellen und wurden als korrekt und verlässlich betrachtet, jedoch nicht unabhängig überprüft; ihre Vollständigkeit und Richtigkeit sind nicht garantiert, und es wird keine Haftung für direkte oder indirekte Schäden aus deren Verwendung übernommen, soweit nicht durch grobe Fahrlässigkeit oder vorsätzliches Fehlverhalten unsererseits verursacht.

Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung und ohne Angabe von Gründen geändert werden. Die vorstehenden Aussagen werden lediglich zu Informationszwecken des Auftraggebers gemacht und ohne darüber hinausgehende vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt.

Soweit in vorstehenden Angaben Prognosen oder Erwartungen geäußert oder sonstige zukunftsbezogene Aussagen gemacht werden, können diese Angaben mit bekannten und unbekanntem Risiken und Ungewissheiten verbunden sein. Es kann daher zu erheblichen Abweichungen der tatsächlichen Ergebnisse oder Entwicklungen zu den geäußerten Erwartungen kommen. Neben weiteren hier nicht aufgeführten Gründen können sich insbesondere Abweichungen aus der Veränderung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage, der Entwicklung der Finanzmärkte und Wechselkurse sowie durch Gesetzesänderungen ergeben. Das Handelsblatt Research Institute verpflichtet sich nicht, Angaben, Aussagen und Meinungsäußerungen zu aktualisieren.

Es gelten die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Handelsblatt Research Institute.

### **Handelsblatt Research Institute**

Hohe Straße 46a

40123 Düsseldorf

+49 (0)211/887-1100

[www.handelsblatt-research.com](http://www.handelsblatt-research.com)

### **Ansprechpartner:**

Dr. Jörg Lichter

+49 (0)211/887-1565

[lichter@handelsblatt-research.com](mailto:lichter@handelsblatt-research.com)