



Jens Libbe

# Kommunale Infrastruktur – Rekommunalisierung und genossenschaftliche Organisation als Stärkung lokaler Strukturen



Seit einigen Jahren stehen Fragen der Organisation öffentlicher Aufgabenerfüllung im Fokus des öffentlichen Interesses. Unter dem Stichwort Rekommunalisierung hat insbesondere die Rückkehr der kommunalwirtschaftlichen Betätigung zunehmend Aufmerksamkeit erfahren. Im intersektoralen Vergleich ist auffallend, dass es die Energiewirtschaft ist, die dabei im Fokus steht. Parallel zu dieser Entwicklung – und vielfach noch nicht ausreichend beachtet – haben genossenschaftliche Lösungen ganz erheblich an Attraktivität gewonnen. Beide Entwicklungen stehen für eine Renaissance lokaler und vergleichsweise demokratischer Strukturen. Die nachfolgenden Ausführungen, die auf verschiedenen Arbeiten des Autors zum Thema basieren, geben einen Überblick.

## Rekommunalisierung – Formen und Gründe

Ebenso wie Privatisierung ist auch Rekommunalisierung ein schillernder Begriff, der einer genaueren Bestimmung bedarf. Dabei lassen sich folgende rekommunalisierende Vorgehensweisen unterscheiden:

- Wiederaufgreifen von Aufgaben durch einen Verwaltungsträger (als Konkurrent oder Monopolist),
- Neugründung von Eigengesellschaften zum Aufgreifen von Aufgaben (als Konkurrent oder Monopolist),
- Rückübertragung operativer Dienstleistungen auf Regie- oder Eigenbetriebe als Teil der Verwaltung,
- Überführung von Kapitalgesellschaften in öffentlich-rechtliche Organisationsformen,
- Erhöhung des Gesellschaftsanteils an gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen.

Nicht alle denkbaren Formen sind dabei auch von praktischer Relevanz. So dürfte die Überführung von Kapitalgesellschaften in öffentlich-rechtliche Organisationsformen eher ein theoretisches Modell sein. Die Anlässe und Gründe für die Rekommunalisierung sind vielfältig. In nicht wenigen Fällen wurden die Erwartungen, die ursprünglich an die Entscheidung für eine Privatisierung geknüpft waren, nicht erfüllt. Zurückzuführen ist dies zum einen auf die oftmals unzureichende Abwägung von Privatisierungsentscheidungen seitens der Politik, zum anderen auf Enttäuschungen hinsichtlich der Entwicklung von Qualität und Preisen. Politikversagen ist gleichermaßen festzustellen wie regionales Marktversagen. In vielen Gemeinden und Landkreisen hat sich die Kommunalwirtschaft durch eine

Neuausrichtung der unternehmerischen Strategien aber auch neu aufgestellt. Sie erschließt – zum Beispiel durch eine vermehrte regionale Kooperation in Form von Gemeinschaftsunternehmen – vorhandene Wirtschaftlichkeitspotenziale und schafft damit auch die Voraussetzung für Kommunalisierungsbeziehungsweise Rekommunalisierungsmaßnahmen.

Öffentliche Unternehmen werden nicht nur in Regionen mit einer schwachen Wirtschaftsstruktur wieder vermehrt als ein Instrument angesehen, mit dem der regionale Arbeitsmarkt und die lokale Wirtschaft gestärkt werden können, sich Investitionen fördern lassen und Lohndumping vermieden werden kann. Andernorts wird der Wille, politischen Einfluss auf die Qualität und Sicherung der Leistungserstellung zurückzugewinnen, ausdrücklich betont. Dies ist vor allem dort der Fall, wo in den vergangenen Jahren der Unmut der Bürgerinnen und Bürger gestiegen ist. Auch Ökologie- und Ressourcenargumente werden angeführt, etwa der Wunsch, atom- und kohlekraftfreien Strom zu handeln und zu produzieren oder perspektivisch getrennte Infrastrukturbereiche stärker zu integrieren. Vor allem aber geht es darum, die strategische Position der Kommunalwirtschaft gerade dort zu stärken, wo die Liberalisierung des Marktes weit vorangeschritten ist.

Ein weiterer maßgeblicher Treiber der Rekommunalisierung ist das Wettbewerbsrecht, insbesondere das Vergabe- und Beihilferecht, mit der dazu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Hinzu kommt, dass die Bedingungen für einen Ausschreibungswettbewerb voraussetzungsvoll und nicht in allen Sektoren gegeben sind, so dass die Eigenerstellung allein aufgrund des Fehlens eines Marktes angebracht sein kann. Selbst wenn Ausschreibungen es



erleichtern, den kostengünstigsten Anbieter zu finden, so ist dieser nicht zwangsläufig derjenige, der die Leistung in der bestmöglichen Qualität anbietet. Außerdem erfordert ein Ausschreibungswettbewerb ein effizientes Ausschreibungsmanagement in den Kommunen. Anders formuliert: Koordination und Kontrolle der Leistungserbringung werden komplexer und komplizierter, was gerade kleinere Kommunen vor Probleme stellt. Tendenziell verstärkt die Komplexität des Vergaberechts zudem die ohnehin bestehenden Informations- und Kompetenzasymmetrien zwischen Rat und Verwaltung. Kommunen werden stärker von externer Beratung abhängig, was letztlich die lokale Demokratie zu schwächen droht.

## Empirische Entwicklung der Rekommunalisierung

Zwei Umfeldbedingungen treiben die Entwicklung voran: Zum ersten kommt der veränderte energiepolitische Rahmen mit Zielsetzungen wie dem Ausbau erneuerbarer Energien, der Stärkung der Kraft-Wärme-Kopplung sowie der Steigerung der Energieeffizienz kommunalwirtschaftlichen Strukturen entgegen. Für die Stadtwerke bieten sich erhebliche Chancen, sofern sie ihre Geschäftsmodelle an diesem Rahmen ausrichten. Zum zweiten eröffnet das Auslaufen von Konzessionsverträgen den Kommunen neue Gestaltungsmöglichkeiten. Zwar gibt es, wie erwähnt, keinen vollständigen Überblick über den Stand der Rekommunalisierung. Doch lassen die laufende Marktbeobachtung des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU) ebenso wie die des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) eine plausible Einschätzung zu.

### Gründung von Stadtwerken

Seit 2005 wurden mehr als 80 neue Stadtwerke gegründet. Dabei dominieren mittelgroße Kommunen zwischen 25.000 und 50.000 Einwohnern. Nicht selten erfolgt die Gründung in Kooperation mit leistungsfähigen öffentlichen oder privaten Partnern – eine Option, die gerade für kleinere Stadtwerke sinnvoll erscheint. Andernorts schließen sich Kommunen zusammen, um gemeinsam Versorgungsunternehmen zu gründen, wie zum Beispiel die Stadtwerke Münsterland oder das Regionalwerk Bodensee.

Für die kommenden Jahre steht zu erwarten, dass der Trend zu neuen Stadtwerken anhalten wird. Zudem sind in diesem Überblick die zahlreichen Fälle, in denen Kommunen ehemals teilprivatisierte Anteile ihrer Stadtteile zurückkaufen, wie dies in jüngerer Zeit etwa bei den Stadtwerken Bielefeld oder Solingen der Fall war, bisher gänzlich unberücksichtigt. Auch hier dürfte die Entwicklung in Richtung größerer kommunaler Beteiligungen weitergehen. Darüber hinaus steht zu erwarten, dass Rekommunalisierungen noch stärker als in der Vergangenheit mit regionalen Kooperationsstrategien einhergehen, nicht zuletzt, um die Energiewende im stadtreionalen Kontext zu bewerkstelligen.

### Konzessionsvergabe und Konzessionsübernahmen

Im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) ist geregelt, dass Verträge über den Betrieb von Leitungen für Strom und Gas maximal für eine Laufzeit von zwanzig Jahren abgeschlossen werden dürfen (§ 46 Abs. 2 EnWG). Bis 2015/2016 endet die Mehrzahl der bestehenden Strom- und Gaskonzessionen. Zwar gibt es keinen Überblick, um wie viele Verträge es sich dabei handelt, doch geht der Verband kommunaler Unternehmen von mindestens 20.000 Strom- und Gaskonzessionen aus. Bis 2015 enden 7.800 von geschätzten 14.300 Stromkonzessionsverträgen mit privaten Netzbetreibern. Durch die gesetzlich vorgeschriebene Begrenzung der Laufzeit soll gewährleistet werden, dass in regelmäßigen Abständen die Möglichkeit besteht, dass andere Energieversorgungsunternehmen ein Strom- oder Gasnetz erwerben können.

Den Kommunen bietet sich eine Reihe von Handlungsoptionen, wobei grundsätzlich zwischen Neukonzessionierung und Rekommunalisierung unterschieden werden kann: Sie können den Konzessionsvertrag mit dem bisherigen Konzessionsinhaber verlängern, sofern der bisherige Konzessionsinhaber dies wünscht und sich im Rahmen des Konzessionsvergabeprozesses um die Neuvergabe bewirbt. Kommunen können aber auch eine Neukonzessionierung an einen Dritten vornehmen, also das für sie beste Angebot auf dem Markt auswählen. Neben der Konzessionsvergabe kann aber auch der Konzessionserwerb durch die Kommune selbst beziehungsweise durch ein kommunales Unternehmen erfolgen. Dies kann geschehen, indem die Konzessionsüberlassung an eine regionale Netzgesellschaft mit kommunaler Beteiligung, an eine regionale Netzgesellschaft in kommunaler Hand oder an ein neu zu gründendes Stadtwerk mit kommunaler Beteiligung erfolgt.

Es bieten sich also unterschiedliche Varianten einer Rekommunalisierung mit je unterschiedlichem Einfluss der Kommune beziehungsweise auch mehrerer beteiligter Kommunen auf das Unternehmen an. Der größtmögliche Einfluss ergibt sich in einer weiteren Variante, der Konzessionsübernahme durch Neugründung eines rein kommunalen Stadtwerkes beziehungsweise der Konzessionsübernahme durch ein bereits bestehendes Stadtwerk im Sinne der Integration des Netzes in bereits bestehende Infrastrukturen. Für jede der genannten Optionen lassen sich Beispiele aus der Praxis finden. Bei der Übernahme von Verteilnetzen lassen sich wiederum verschiedene Modelle identifizieren, die sich überwiegend in den Formen funktionaler Privatisierung bewegen.

Der Zeitpunkt für Rekommunalisierung ist insofern günstig, als sich derzeit die Zinsen für Kommunalkredite auf einem historisch niedrigen Niveau befinden. Dadurch erscheinen notwendige Investitionen für viele Kommunen realisierbar. Gewisse Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf den Betreiberwechsel oder auf die Übernahme von Strom- und Gasnetzen bringt das gültige Energiewirtschaftsgesetz mit sich, da es keine eindeutige Regelung zur Übertragung der Anlagen und



zur Ermittlung der Höhe der Entschädigung an den bisherigen Netzbetreiber enthält. Die bestimmende Größe für den Kaufpreis des Netzes ist der Ertragswert, also der äußerste Betrag, der aus Sicht des Käufers unter Berücksichtigung der sonstigen Kosten der Versorgung einerseits und der zu erwartenden zukünftigen Erlöse andererseits für den Erwerb des Netzes betriebswirtschaftlich vertretbar erscheint. Hingegen ist die Orientierung am Sachzeitwert nach Feststellung des Bundesgerichtshofs nur dann zulässig, wenn er den Ertragswert nicht wesentlich übersteigt. Andernfalls würde ein nach Maßstäben wirtschaftlicher Vernunft handelnder anderer Versorger von der möglichen Übernahme der Versorgung ausgeschlossen bleiben. Wenn in den Endschaftsklauseln des alten Konzessionsvertrages jedoch Entsprechendes geregelt ist, besteht in jedem Fall ein Anspruch auf Übertragung des Eigentums. Zudem ist der bisherige Stromnetzeigentümer und -betreiber verpflichtet, die zur Ermittlung des Netzwertes erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen.



Abb. 1: Nicht in Stein gemeißelt: Privatisierung kommunaler Aufgaben (Foto: Jürgen Bitter)

Über den Umfang erfolgter Rekommunalisierungen im Bereich der Verteilnetze lassen sich kaum verlässliche Angaben machen, da es keine entsprechenden Erhebungen gibt. Mindestens 300 Konzessionsübernahmen durch Stadtwerke sind erfolgt, was jedoch nur einen Ausschnitt aus dem Spektrum an Handlungsoptionen darstellt und insofern unvollständig sein dürfte. Nimmt man dies jedoch als Grundlage, so kann gemessen an der Gesamtzahl geendeter Konzessionsverträge sicher nur von einem begrenzten Trend zur Rekommunalisierung gesprochen werden. Offenbar waren nur wenige Kommunen bisher bereit, von privaten zu öffentlichen Anbietern zu wechseln. Allerdings scheint aber auch der umgekehrte Fall kaum vorzukommen, meist wird der bisherige Netzbetreiber weiter bevorzugt.

## Diskriminierungsfreie Vergabe

Das Eigentum über die Netze bildet vielerorts den Ausgangspunkt für Investitionen sowohl in den Zubau der Kraftwerksleistung als auch in den Ausbau von Vertrieb und Dienstleis-

tung. Die Gründung einer Netzbetriebsgesellschaft wird als erster Schritt hin zu einem wieder landeseigenen Energieversorger angesehen. Die relative Zurückhaltung der Kommunen in Hinblick auf die Übernahme von Netzen ist zum einen in den Voraussetzungen im Konzessionsverfahren begründet. Die Bewerbung muss durch ein bestehendes Unternehmen erfolgen, welches gewährleisten kann, dass es ebenso gut ist wie die Mitbewerber. Dies ist für kommunale Unternehmen, die eigens zum Netzerwerb gegründet werden, eine hohe Hürde, da die Kommune gesetzlich gezwungen ist, die Konzession diskriminierungsfrei zu vergeben. Zum anderen ist die Zurückhaltung sicherlich auch in den mit einer Netzübernahme verbundenen Belastungen und Risiken begründet.

In den kommenden Jahren werden erhebliche Investitionen auf der Ebene der Verteilnetze erforderlich sein. Die Verteilnetzbetreiber müssen bis 2030 sieben Milliarden Euro allein in den Aufbau intelligenter Netze (Smart Grids) investieren. Nur so wird die vermehrte Aufnahme dezentral erzeugten Stroms durch erneuerbare Energien und die Einbindung steuerbarer Verbraucher wie Wärmepumpen oder Elektroautos möglich sein. Neben den Kosten für Aufbau und Weiterentwicklung der intelligenten Netze besteht laut Angaben des Verbands kommunaler Unternehmen im Bereich der Verteilnetze bis 2030 ein Modernisierungsbedarf in Höhe von 25 Milliarden Euro. Die Deutsche Energie-Agentur geht mit 27,5 bis 42,5 Milliarden Euro von noch höheren Zahlen aus. Unabhängig von der großen Spannweite der Zahlen ist festzustellen, dass ohne den Aus- und Umbau die Gefahr besteht, dass es immer häufiger zu Zeiten kommt, in denen erneuerbare Energien heruntergeregelt werden müssen, weil die Netze sie nicht mehr versorgungssicher aufnehmen und weiterleiten können. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass Gewinnmargen im Bereich der Netze zwar einerseits gegeben, andererseits aber auch begrenzt sind (im Durchschnitt 3 bis 6%), da diese der Regulierung unterliegen. Von Seiten der Energiewirtschaft wird jedenfalls kritisiert, dass die Anreize für Investitionen derzeit deutlich zu gering seien.

Die Frage, ob sich der lokale Netzbetreiber überhaupt in kommunaler Hand befinden sollte oder ob dieses Geschäft nicht besser einem privaten Konzessionär überlassen werden sollte, ist nicht leicht zu beantworten. Zunächst einmal ist festzustellen, dass der Netzbetrieb als wichtiger Baustein für das Gelingen der Energiewende gilt. Entscheidungen im Bereich des Netzbetriebs werden durch den jeweiligen Netzbetreiber getroffen. Das Eigentum über die Netze kann insofern der Ausgangspunkt für weitere kommunale Aktivitäten im Bereich der Energieversorgung sein (Energievertrieb, Aufbau regenerativer Erzeugungskapazitäten, Verknüpfung mit angrenzenden Wertschöpfungsbereichen). Das bedeutet jedoch nicht, dass mit dem Netzbetrieb auch ein maßgeblicher Einfluss auf den Energiemix gegeben ist. Im Strommarkt sind die Nutzungspräferenzen der Kundinnen und Kunden sowie die von den Stromproduzenten genutzten Energieträger entscheidend,



wohingegen der Netzbetreiber zunächst einmal durchleiten muss. Andererseits lassen sich über das Konzessionsvergabeverfahren Aspekte der lokalen Energiewende oder kommunale Klimaschutzziele nur begrenzt als Entscheidungskriterium integrieren. Insofern macht es für eine Kommune in Folge einen erheblichen Unterschied, ob sich der Netzbetreiber in kommunaler Hand befindet und damit zumindest mittelbar öffentlichen Zielstellungen unterworfen werden kann oder ob es sich um einen privaten Konzessionär handelt.

Insofern verwundert es nicht, dass trotz aller Risiken einige Bewegung im Bereich der Netze zu verzeichnen ist. Mancherorts haben Stadtwerke begonnen, die Stromversorgungsnetze in den jeweiligen Nachbargemeinden nach Auslaufen der Konzessionsverträge von den Netzbetreibern zu übernehmen. Teilweise geht dies sogar mit einer auch anteilmäßigen Regionalisierung von Unternehmen einher.

Grundsätzlich dürften solche Regionalisierungsstrategien zur Stärkung kommunalwirtschaftlicher Strukturen beitragen. Eine andere Frage ist, ob Kooperationen in jedem Fall gesamtwirtschaftlich sinnvoll sind. Bisher jedenfalls werden Rekommunalisierungen, die zur Schwächung von regionalen Versorgern beziehungsweise zur Zersplitterung regionaler Verbundnetze führen, ordnungspolitisch wenig reflektiert. Nicht immer dürfte die kleinste wirtschaftliche Einheit auch die beste kommunale beziehungsweise die volkswirtschaftlich optimale Lösung sein. Aufgrund der ohnehin bestehenden Kleinteiligkeit der Strukturen im Bereich der Verteilnetze muss bei einer weiteren Zersplitterung von ungenutzten Skaleneffekten und damit auch von suboptimalen Netzentgelten ausgegangen werden.

In den kommenden Jahren wird die Dynamik im Hinblick auf die Übernahme von Verteilnetzen und den damit verbundenen Konzessionen aufgrund der deutlich geringeren Anzahl auslaufender Konzessionsverträge vermutlich merkbar abgeschwächt sein. Unklar ist gegenwärtig die mittel- und langfristige Entwicklung im Bereich der Verteilnetze. Aufgrund der relativen Kleinteiligkeit der Strukturen erscheint eine größere unternehmerische Konzentration plausibel. Verschiedene Beispiele der Zusammenführung von Netzen zu regional einheitlichen Netzgebieten, wie sie zunehmend im Fokus der Strategien von Kommunen und Stadtwerken stehen, deuten an, dass Kooperationsmodelle (regionale Netzgesellschaften) dabei eine wichtige Rolle spielen können.

## Prozesse bürgerschaftlicher Organisation – Genossenschaften

Parallel zum Trend der Rekommunalisierung haben nahezu zeitgleich in den vergangenen Jahren genossenschaftliche Lösungen an Bedeutung gewonnen. Auch in diesem Fall erfährt eine demokratische und bürgernahe Wirtschaftsform eine Renaissance. So sind mittlerweile mehr als 800 sogenannte

Energiegenossenschaften am Markt zu verzeichnen. Die verschiedenen aufzufindenden Modelle unterscheiden sich darin, ob sie Energie in Form von Strom oder Wärme verbrauchen, erzeugen (bzw. umwandeln) oder damit handeln. Treiber der Entwicklung ist auch hier die Energiewende. Über genossenschaftliche Lösungen nehmen die Bürger die Energiewende quasi selbst in die Hand.

Die Vorteile genossenschaftlicher Lösungen sind vielfältig: Genossenschaften ermöglichen selbstbestimmte Lösungen, die zugleich zur lokalen Wertschöpfung beitragen. Gemeinschaftliche Interessen und bürgerschaftliches Engagement bündeln sich über die Organisation. Bürgerinnen und Bürger können unmittelbar an der lokalen Energieerzeugung partizipieren und dabei ggf. auch mit Stadtwerken kooperieren. Nicht zuletzt tragen Energiegenossenschaften dazu bei, die Akzeptanz von Belastungen, die mit dem Umbau der Versorgungsstrukturen einhergehen, zu erhöhen.

Eine Besonderheit genossenschaftlicher Lösungen ist die Mitbestimmung ihrer Mitglieder. Während bei Stadtwerken die bürgerschaftliche Kontrolle allenfalls eine mittelbare, über gewählte Mandatsträger und die politische Spitze einer Kommune erfolgende ist, haben die Mitglieder einer Genossenschaft einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Ziele des Unternehmens. Alle Mitglieder verfügen über eine Stimme und es handelt sich insofern um eine Kooperation zwischen gleichberechtigten Anteilseignern. Offen ist derzeit, wie stabil der Trend zu genossenschaftlichen Lösungen anhalten wird. Die in jüngster Zeit erfolgten Veränderungen des energiepolitischen Rahmens und hier insbesondere die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes könnte Geschäftsmodelle dezentraler Organisation schmälern.

## Fazit

Der beschriebene Trend zur Gründung von Stadtwerken oder zum Rückkauf ehemals teilprivatisierter Anteile, die Bewerbung kommunaler Netzgesellschaften um Konzessionen für Stromnetze, ebenso wie die Entwicklung hin zu genossenschaftlichen Lösungen – all dies macht deutlich, dass zahlreiche Kommunen und Bürger damit die Chance und Erwartung verbinden, sich mit eigenen Unternehmen nicht nur auf dem Energiemarkt zu positionieren, sondern die lokale Energiewende strategisch organisieren zu können.

Jens Libbe, Dipl.-Sozialökonom u. Dipl.-Volksw.

Arbeitsschwerpunkte u.a. städt. Infrastrukturen, Daseinsvorsorge, öff. Unternehmen sowie Steuerung u. Aufgabenorganisation; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Berlin