

„STRUKTURELLE VERÄNDERUNGEN IN DER BERLINER ENERGIEWIRTSCHAFT“

**Kurzgutachten für die
Industrie- und Handelskammer zu Berlin**

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	03
2	Bedeutung der Berliner Strom- und Gasverteilnetze	04 - 07
	2.1 Funktion und technische Grundlagen der Netze	
	2.2 Struktur und Zustand der Berliner Verteilnetze	
3	Rahmenbedingungen für die Konzessionsvergabe	08 - 10
	3.1 Wegenutzungsrechte für Netzbetreiber	
	3.2 Neuvergabe von Konzessionsverträgen	
	3.3 Auswahl eines Bieters	
	3.4 Übereignung der Netze an einen neuen Konzessionsinhaber	
4	Alternativen des Landes Berlin bei der Konzessionsvergabe	11 - 13
	4.1 Konzessionsvergabe an einen Dritten ohne Beteiligung des Landes (wie bisher)	
	4.2 Vollständige Rekommunalisierung	
	4.3 Teil-Rekommunalisierung	
5	Mögliche Zielsetzungen des Landes Berlin im Rahmen der Konzessionsvergabe	14 - 19
	5.1 Begründungen für staatlichen Netzbetrieb	
	5.2 Energiepolitische Zieldimensionen im Netzbetrieb	
	5.3 Rendite-Erzielung / Wirtschaftlichkeit für Berlin	
	5.4 Gestaltungsspielraum im Rahmen des Konzessionsvertrags	
	5.5 Zwischenfazit	
6	Finanzpolitische Auswirkungen einer Beteiligung an den Netzen für das Land Berlin	20 - 27
	6.1 Finanzströme an das Land Berlin	
	6.2 Investitionen in das Netz	
	6.3 Finanzierungsmodelle und -konditionen	
	6.4 Vereinfachte Darstellung von Auswirkungen auf den Haushalt	
7	Zusammenfassung und Fazit	28 - 29

1 EINLEITUNG

Deutschlandweit läuft eine Vielzahl von Konzessionsverträgen zwischen Gemeinden und den Betreibern von Strom- und Gasverteilnetzen aus. So auch in Berlin: Ende 2013 für das Gasverteilnetz und Ende 2014 für das Stromverteilnetz. Dies führt in Berlin, wie an vielen anderen Orten in Deutschland auch, zu intensiven Diskussionen über die künftige Rolle der öffentlichen Hand bei der Energieversorgung, insbesondere dann, wenn die Netze von privaten Unternehmen betrieben werden. Zusätzlich verstärkt und teilweise politisch überhöht wird die Diskussion durch die hohe öffentliche Aufmerksamkeit für die Energiewende.

In der aktuellen politischen Diskussion in Berlin wird von verschiedenen Seiten gefordert, im Zusammenhang mit den anstehenden Konzessionsvergaben künftig wieder mehr Einfluss auf die Strom- und Gasversorgung zu gewinnen, z. B. durch eine Beteiligung oder die vollständige Übernahme der Netze durch das Land Berlin. Dadurch soll das Land in die Lage versetzt werden, die gesetzten energiepolitischen Ziele besser zu erreichen. Außerdem sei mit dem Engagement Berlins auch ein finanzieller Vorteil verbunden.

Aufgabe dieses Kurzgutachtens ist es aufzuzeigen, welchen Rahmenbedingungen das Land Berlin bei der Neuvergabe der Konzessionen unterliegt und welche grundsätzlichen Handlungsmöglichkeiten zur Auswahl stehen. Zum anderen wird untersucht, ob das Land Berlin über die Vergabe der Konzessionen oder eine Beteiligung an den Netzen energiepolitische Ziele erreichen kann. Außerdem wird vor dem Hintergrund der hohen Verschuldung und eines hohen Haushaltsdefizits untersucht, inwieweit durch eine Rekommunalisierung der Netze zusätzliche Einnahmen für den Haushalt erzielt werden können. Aufgabe des Gutachtens ist es ausdrücklich nicht, Bewertungen vorzunehmen oder Empfehlungen für die weitere Vorgehensweise zu formulieren.

Das Kurzgutachten soll damit einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussionen rund um die Vergabe der Konzessionen sowie den tatsächlich vorhandenen Möglichkeiten von Strom- und Gasnetzbetreibern zur Einflussnahme auf die Energieversorgung leisten.

2 BEDEUTUNG DER BERLINER STROM- UND GASVERTEILNETZE

Bei den Netzen, über deren künftigen Betreiber das Land Berlin entscheiden kann, handelt es sich um sogenannte Verteilnetze. Die Endkunden beziehen über diese Netze ihren Strom bzw. ihr Gas. Neben zentral erzeugtem Strom wird ebenso dezentral erzeugter Strom oder dezentral erzeugtes Gas in die Verteilnetze eingespeist. Auf Grund des erwarteten Anstiegs dezentraler Energieerzeugung und der wachsenden Bedeutung einer intelligenten Steuerung des Energieverbrauchs werden hohe Investitionen in die Verteilnetze erforderlich.

2.1 FUNKTION UND TECHNISCHE GRUNDLAGEN DER NETZE

Strom und Gas sind sogenannte „leitungsgebundene Energieträger“, deren zuverlässige und kostengünstige Verfügbarkeit von fundamentaler wirtschaftlicher und schlussendlich sozialer Bedeutung für Berlin ist (Dienstleistungen der sogenannten „Daseinsvorsorge“). Die erforderlichen Leitungsnetze sind somit als kritische Infrastrukturen zu betrachten, die höchsten Ansprüchen an die Versorgungssicherheit und die Verlässlichkeit sowie an die Verfügbarkeit genügen müssen. Gleichzeitig stellen die Leitungsnetze „natürliche Monopole“ dar, deren Nutzung diskriminierungsfrei allen Energiemarkt-Teilnehmern zu ermöglichen ist. Die Leitungsnetze haben vergleichbare Funktionen wie Straßen und Autobahnen.

Die Aufgabe der Strom- und Gasnetze besteht einerseits in der Übertragung der Energieträger Strom oder Gas über längere Distanzen, beispielsweise von Strom aus einem Windpark in der Ostsee oder von Gas aus Russland, zu den Verbrauchern in Berlin. Solche Netze von überregionaler Reichweite werden als Übertragungs- bzw. Transportnetze bezeichnet. Andererseits gibt es Verteilnetze von regionaler Reichweite, die der Anbindung der städtischen Endkunden (oder auch der dezentralen Energieerzeuger in der Stadt) innerhalb eines Versorgungsgebiets dienen. Während z.B. die deutschen Strom-Übertragungsnetze von vier überregionalen Unternehmen betrieben werden – Berlin liegt im Netzgebiet der 50Hertz Transmission GmbH (ehem. Vattenfall) –, schließen die Kommunen in eigener Verantwortung Konzessionsverträge (vgl. Kapitel 3) mit Energieversorgungsunternehmen ab, die den Betrieb der Verteilnetze übernehmen.

2.2 STRUKTUR UND ZUSTAND DER BERLINER VERTEILNETZE

Das Berliner Gasverteilnetz¹ erstreckt sich über eine Gesamtlänge von 6.974 Kilometer (km). Es ist in drei Druckebenen gegliedert – Hochdrucknetz (11 % der gesamten Leitungslänge), Mitteldrucknetz (9 %) und Niederdrucknetz (80 %) – und versorgt über die verschiedenen Druckebenen rund 160.000 Ausspeisepunkte (Entnahmestellen). Im Jahr 2010 wurde eine Energiemenge von 30.940 Gigawattstunden (GWh), entsprechend 2.787 Mio. Normkubikmeter (m_n^3) Gas, über das Netz zum Endverbraucher transportiert, bei einer Jahreshöchstlast von 10,18 Gigawatt (GW).

¹ Sofern nicht anders gekennzeichnet, stammen alle folgenden Daten aus Angaben der Gasag bzw. ihrer Netztochter NBB, veröffentlicht auf der Internetseite der Senatsverwaltung für Finanzen.

Die technische Struktur des Netzes scheint aufgrund der historisch bedingten Besonderheiten Berlins (Teilung der Stadt, Investitions- und Sanierungsverhalten nach der Wiedervereinigung) anspruchsvoll und inhomogen zu sein. So weist der gegenwärtige Betreiber auf eine im Bundesvergleich erhöhte Leckstellenrate wegen des hohen Anteils an Grauguss-Rohrleitungen hin: Während im Berliner Durchschnitt 0,15 Schadensereignisse pro Jahr und Kilometer im gesamten Gasnetz auftreten, liegt diese Zahl bei einem sehr kleinen Teil (1,5 %) der gusseisernen Rohren aufgrund der nachlassenden Wirksamkeit von Sanierungsmaßnahmen deutlich darüber. Immerhin gut 20 % der Berliner Gasleitungen sind älter als 50 Jahre, gut 10 % sind sogar noch aus Vorkriegsbestand. Unter Experten ist umstritten, inwiefern zukünftig weiterhin drei leitungsgebundene Energieformen – Strom, Gas und Fernwärme – parallel existieren werden. Gas und Fernwärme dienen maßgeblich der Bereitstellung von Heizwärme, deren Nachfrage in den nächsten Jahrzehnten aufgrund verbesserter Gebäudedämmung und dezentraler Wärmebereitstellung sinken dürfte. Insofern gehen Experten von einem Verdrängungswettbewerb und sinkenden Margen aus, was insbesondere bei Investitionen in die sehr langlebigen Netzinfrastrukturen erhöhte Risiken mit sich bringt. Zumindest auf Sicht der kommenden Jahre ist jedoch in Berlin noch kein signifikanter Rückgang der Fernwärme zu erwarten.²

Das Berliner Stromverteilnetz³ hat eine Gesamtlänge von 34.943 km. Davon entfallen 2 % auf die Hochspannungsebene, 31 % auf das Mittelspannungsnetz und 67 % auf die Niederspannung. Nur knappe 3 % der gesamten Netzlänge sind als Freileitungen sichtbar, der Rest ist in Erdkabeln ausgeführt. Über alle Spannungsebenen hinweg gibt es rund 2,2 Mio. Entnahmestellen im Netz – dies entspricht ungefähr der Kundenzahl. Im Jahr 2009 betrug die entnommene Jahresarbeit 14.108 GWh bei einer Höchstentnahmelast von 2,40 GW. Mittelfristig wird ein gleichbleibendes Niveau der Gesamtlast bei lokal unterschiedlichen Zuwächsen oder Rückgängen erwartet.

Die Besonderheit des Stromnetzes liegt in der ehemaligen Insellage West-Berlins und der daraus resultierenden dezentralen Struktur sowie in den großen Sanierungsanstrengungen im Ostteil der Stadt nach der Wiedervereinigung ab 1990. Nach Angaben des Betreibers sind Teile des Verteilnetzes relativ alt und kostenintensiv in der Instandhaltung, wobei die verfügbare Datenqualität zur Altersstruktur der Mittel- und Niederspannungsebene eingeschränkt ist. Die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer zwischen 30 und 40 Jahren ist gemäß Angaben des Betreibers bei einem großen Anteil der Betriebsmittel überschritten – beispielsweise 48 % bis 23 % bei Kabeln, 51 % bis 26 % bei Ortsnetzstationen – so dass in den nächsten Jahren Ersatzinvestitionen in nennenswertem Umfang zu erwarten sind. Im Bereich der PE/VPE-isolierten Mittelspannungskabel rechnet der Betreiber sogar mit einer Unterschreitung der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer.

² Das „Energiekonzept 2020“ der SenWTF (erstellt von der Berliner Energieagentur und dem Institut für ökologische Wirtschaftsforschung) geht im Zeitraum 2005 bis 2020 von einem um gut 10 % sinkenden Wärmebedarf in Berlin aus. Dabei steigt der Beitrag von Fernwärme zur Deckung des gesamten Wärmebedarfs sogar von 29,8 % auf 32,7 %; vor dem Hintergrund der stark sinkenden Gesamtnachfrage nach Wärme sinkt auch der absolute Energiebezug aus Fernwärme um moderate 2 %.

³ Sofern nicht anders gekennzeichnet, stammen alle folgenden Daten aus Angaben von Vattenfall bzw. der Vattenfall Europe Distribution Berlin, veröffentlicht auf der Internetseite der Senatsverwaltung für Finanzen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Berliner Netze bislang eine sehr gute Versorgung gewährleisten, in Zukunft jedoch nennenswerte Investitionen in den Erhalt sowie in technische Neuerungen erforderlich werden, die teilweise noch nicht klar abzuschätzen sind. Im Elektrizitätsnetz können die Entwicklungen hin zu einem intelligenten Netz (Smart Grid) zur verstärkten Integration fluktuierender erneuerbarer Erzeugung sowie zur Schaffung der Infrastruktur für Elektromobilität in den nächsten zwei Jahrzehnten einen erheblichen Innovationsdruck entfalten. Auch das Gasnetz steht vor technologischen Unwägbarkeiten, etwa mit Blick auf die Diskussion um Power-to-Gas (Umwandlung von Strom in Gas). Vor einer Entscheidung über eine partielle oder sogar vollständige Rekommunalisierung der Netze sollte das Land Berlin daher eine gründliche technische und wirtschaftliche Bewertung der Netze („Due Diligence“) durchführen, um den Zustand der Netze, den zukünftigen Investitionsbedarf und potenzielle Risiken verlässlicher einschätzen zu können.

EXKURS: Spannungsebenen im Stromnetz

Elektrizität ist gekennzeichnet durch die Einheiten Strom und Spannung – in der Analogie zu einer Wasserleitung könnte man von „Wassermenge pro Zeiteinheit“ und „Druck“ sprechen. Der elektrische Widerstand einer Leitung führt dazu, dass unvermeidlich ein Teil der elektrischen Energie im Netz verloren geht und sich die betreffenden Leitungen im gleichen Maße erwärmen. Die Verluste kann man verringern, indem man eine höhere Spannung wählt, ein Umstand, der insbesondere auf längeren Transportwegen möglichst hohe Spannungen erforderlich macht. Unterschieden wird gewöhnlich zwischen Niederspannung (weniger als 1.000 Volt), Mittelspannung (in Berlin 6 bis 30 Kilovolt (kV), wobei perspektivisch nur noch die 10-kV-Ebene betrieben werden soll) sowie Hoch- und Höchstspannung (ab 110 kV, in Deutschland maximal 380 kV). Das Rückgrat des Berliner Verteilnetzes sind 110-kV-Leitungen, die über Umspannstationen in die 6-, 10- und 30-kV-Mittelspannungsebenen speisen, welche wiederum in den kundennahen Ortsnetzstationen auf Niederspannung gebracht werden. Im Haushalt wird eine Nennspannung von 230 Volt verwendet. Höchstspannungen von mehr als 110 kV sind nur im Übertragungsnetz üblich. Für die Spannungsebenen bis 110 kV ist in innerstädtischen Bereichen die Verwendung von Kabeln Stand der Technik. Höhere Spannungsebenen sind nur noch mit extrem hohem technischem und finanziellem Aufwand als Kabel realisierbar und daher äußerst unüblich. Limitierend wirken dabei die elektrischen Belastungsgrenzen der Kunststoffisolierungen ebenso wie die Möglichkeit zur Wärmeabfuhr (Hochspannungsleitungen erwärmen sich im Betrieb auf rund 80°C), die bei den luftgekühlten Freileitungen viel besser gegeben ist als bei Erdkabeln. Eine seltene Ausnahme ist in Berlin zu finden, wo ein 380-kV-Kabel mehrere Kilometer in Ost-West-Richtung unter der Stadt in einem befahrbaren Kabeltunnel verläuft und künstlich gekühlt werden muss.

EXKURS: Was ist ein Smart Grid?

Der Ausbau der erneuerbaren Energien bestimmt maßgeblich auch die Herausforderungen, vor denen das Stromnetz in Zukunft stehen wird. Anstelle weniger Großkraftwerke, die punktuell in das Netz einspeisen und über dieses ihren Strom an die Endverbraucher verteilen, wird es in zunehmendem Maße tausende kleinteilige, dezentrale Erzeuger geben – beispielsweise Solarzellen auf den Dächern oder Wärme und gleichzeitig Strom erzeugende Anlagen in den Kellern der Berliner Häuser. Die Konsequenz ist, dass Haushalte zu sogenannten Prosumenten (ein Kunstwort aus Produzent und Konsument) werden: solange beispielsweise die Sonne kräftig scheint, speisen die Haushalte mit Solarzellen ins Netz ein (produzieren Strom), bei Dunkelheit hingegen konsumieren sie Strom. Die Netze müssen künftig mit umgekehrten Lastflüssen zurechtkommen, Strom also nicht mehr nur zu den Haushalten hin, sondern auch von den Haushalten weg leiten, was technische Anpassungen im Netz (etwa durch regelbare Ortsnetztransformatoren und Wechselrichter, Kommunikations- und Dateninfrastruktur, Netzleittechnik)⁴ erforderlich macht. Mehr noch, um fluktuierende erneuerbare Energie zu integrieren, sollen die Netze in Zukunft eine intelligente Steuerung von Verbrauchern erlauben („Demand Side Management“), werden also in erheblichem Maße auf Informationstechnik angewiesen sein. Auch der anstehende Ausbau der Elektromobilität, etwa im Rahmen des „Schaufenster Elektromobilität“ in Berlin, bedarf einer entsprechenden Netzinfrastruktur (z.B. Ausbau und Steuerung der Ladestationen). Diese Ansprüche an das Netz werden unter dem Schlagwort „Smart Grid“ (sinngemäß „intelligentes Netz“) zusammengefasst. Der BDEW und ZVEI definieren Smart Grid als „ein Energienetzwerk, das das Verbrauchs- und Einspeiseverhalten aller Marktteilnehmer, die mit ihm verbunden sind, integriert“.⁴ Das Smart Grid wird innerhalb der nächsten zwei Jahrzehnte Wirklichkeit werden (müssen) – innerhalb der Periode also, für die jetzt der Konzessionsvertrag des Stromnetzes verhandelt wird. Aus regulatorischer Sicht bleiben viele Fragen zu klären, etwa die Schaffung geeigneter Anreizsysteme (z. B. ARegV) und die Definition geeigneter Standards (Normen)⁴. Netzbetreiber bewegen sich hier also auf einem Feld mit erheblichen Planungsunsicherheiten. Entsprechend schwer zu beziffern sind aus jetziger Sicht die Kosten des Smart-Grid-Ausbaus. Der BDEW erklärt, die „mehr als 800 Stromnetzbetreiber und über 700 Gasnetzbetreiber sind bereit, allein in den kommenden zehn Jahren [also bis 2020, Anm. d. Redaktion] in Deutschland 40 Milliarden € zu investieren“, welche notwendig seien, „um die Infrastruktur in ‚intelligente Netze‘ umzubauen“.⁵

⁴ BDEW und ZVEI, „Smart Grids in Deutschland – Handlungsfelder für Verteilnetzbetreiber auf dem Weg zu intelligenten Netzen“, 2012.

⁵ BDEW, „Intelligent, flexibel, zuverlässig: Netze der Zukunft“, 2010.

3 RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE KONZESSIONSVERGABE

Die anstehende Konzessionsvergabe erlaubt dem Land Berlin, in einem transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren die Betreiber der Strom- und Gasverteilnetze zu wählen. Ein weiterer Freiheitsgrad ergibt sich durch die Festlegung der Laufzeit des Konzessionsvertrags, die auch kürzer als 20 Jahre sein kann.

3.1 Wegenutzungsrechte für Netzbetreiber

Für die Versorgung von Haushalten müssen Strom- und Gasleitungen in öffentlichen Verkehrswegen verlegt werden. Daher haben die Kommunen in Deutschland und auch Stadtstaaten wie Berlin das Recht und die Pflicht, ihre Straßen, Wege und Plätze für die Verlegung und den Betrieb von Versorgungsleitungen für Letztverbraucher zur Verfügung zu stellen. Die Regelungen dazu finden sich im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) sowie in den zugehörigen Verordnungen, insbesondere der Konzessionsabgabenverordnung (KAV).

Unter bestimmten Voraussetzungen hat jeder Netzbetreiber das Recht, Leitungen über oder unter öffentliche Verkehrswege zu verlegen. Besondere Regelungen gibt es für Energieversorgungsnetze der allgemeinen Versorgung, wie sie in Berlin von Vattenfall und der Gasag betrieben werden. Der § 46 EnWG besagt, dass die Wegenutzungsverträge für solche Netze (sogenannte Konzessionsverträge) höchstens für eine Laufzeit von 20 Jahren abgeschlossen werden dürfen. Mit der Vergabe der Konzession ist lediglich die Entscheidung verbunden, von wem die Netze betrieben werden. Die Strom- und Gaskunden verbleiben unabhängig davon bei den Lieferanten, mit denen die Kunden Verträge abgeschlossen haben. Ebenso verbleiben die Anlagen zur Energieerzeugung bei ihren Eigentümern.

3.2 Neuvergabe von Konzessionsverträgen

Der § 46 EnWG regelt teilweise auch die Neuvergabe von Konzessionsverträgen, die allein in der Verantwortung der Gemeinde, d.h. im Falle von Berlin in Verantwortung des Landes Berlin, liegt. Darüber hinaus sind das Wettbewerbs- und Kartellrecht sowie allgemeine Vergabeprinzipien zu beachten, die sich aus den europäischen Grundfreiheiten ableiten, da die Gemeinde bei der Konzessionsvergabe eine marktbeherrschende Stellung innerhalb ihres Gemeindegebiets ausübt. Vor diesem Hintergrund haben das Bundeskartellamt und die Bundesnetzagentur Konstellationen beschrieben, bei denen ein Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung gegeben ist.⁶ So liegt ein Missbrauch seitens der Gemeinde insbesondere dann vor, wenn eine Konzessionsvergabe ohne die erforderliche vorherige Bekanntmachung erfolgt und gegen europäisches Primärrecht verstoßen wird, weil kein transparentes Verfahren durchgeführt wird, Interessenten ungleich behandelt werden (nicht „diskriminierungsfrei“) oder die Entscheidung nicht nachvollziehbar ist.

⁶ *Gemeinsamer Leitfaden von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur zur Vergabe von Strom- und Gaskonzessionen und zum Wechsel des Konzessionsnehmers 15. Dezember 2010.*

Das Land Berlin hat das Auslaufen der Konzessionsverträge erwartungsgemäß zwei Jahre vor Vertragsende im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt gemacht. Trotz unterschiedlicher Vertragslaufzeiten (Gaskonzession bis 31.12.2013, Stromkonzession bis 31.12.2014) wurde die erforderliche Bekanntmachung am 24.12.2011 für beide Konzessionen parallel veröffentlicht. Mit den Bekanntmachungen wurden Unternehmen, die Interesse am Neuabschluss eines Konzessionsvertrags hatten, darum gebeten, bis zum 16.04.2012 eine Interessenbekundung abzugeben. Für das Gasverteilungsnetz haben sechs Bieter Interesse bekundet: Alliander AG, Betrieb Berlin-Energie (Betrieb nach § 26 LHO), envia Mitteldeutsche Energie AG, Gasag Berliner Gaswerke AG und deren Tochtergesellschaft NBB Netzgesellschaft Berlin Brandenburg mbH & Co. KG, Stadtwerke Schwäbisch Hall GmbH und die Thüga AG. Für das Stromverteilungsnetz haben neun Bieter Interesse bekundet: Alliander AG, Betrieb Berlin-Energie, BürgerEnergie Berlin e.G. in Gründung, envia Mitteldeutsche Energie AG, Stadtwerke Schwäbisch Hall GmbH, State Grid International Development Limited (China), die Thüga AG und Vattenfall Europe Distribution Berlin GmbH sowie nach der offiziellen Abgabefrist eingegangenen Energieversorgung Schönau – Schwäbisch Hall GmbH.⁷

3.3 Auswahl eines Bieters

Bei der Auswahl des neuen Konzessionsnehmers ist die Gemeinde den Zielen des § 1 EnWG nach einer möglichst sicheren, preisgünstigen, verbraucherfreundlichen, effizienten und umweltverträglichen leitungsgebundenen Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht, verpflichtet.

Die Auswahlkriterien des Landes Berlin müssen sich daher an den Zielen des § 1 EnWG orientieren und einen Zusammenhang mit der Konzession oder mit dem Stromvertei- bzw. Gasverteilnetz aufweisen. Der Leitfaden von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur weist hier neben den Vorgaben aus der KAV beispielhaft auf Vereinbarungen zu Investitionen, Ausbau und Effizienzsteigerungen im Netz hin. Sachfremde Auswahlkriterien oder sachfremde Vereinbarungen im Rahmen der Konzessionsvergabe sind unzulässig. Ein Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung der Gemeinde kann daher auch vorliegen, wenn eine Auswahlentscheidung getroffen wird, die sich nicht an den Zielsetzungen des § 1 EnWG orientiert. Dies ist z. B. dann denkbar, wenn finanzielle Chancen im Vordergrund stehen oder die Zielvorstellungen nicht ausgewogen sind.⁸

Im Verfahren zur Konzessionsvergabe müssen die Auswahlkriterien und deren Gewichtung den Bietern bekannt gemacht werden. Außerdem müssen alle wichtigen Daten über das Netz zur Verfügung gestellt werden, damit die Bieter gleiche Wettbewerbsbedingungen (Gleichbehandlungsgrundsatz) haben. Vorabfestlegungen, wodurch der Vergabeprozess zur bloßen Formalität wird, sind in aller Regel unzulässig. Ein Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung der Gemeinde ist daher auch gegeben, wenn bei der Auswahlentscheidung für einen Bieter von den bekanntgegebenen Auswahlkriterien abgewichen wird oder wenn einzelne Bieter bevorzugt werden, weil sie zum

⁷ Siehe Abgeordnetenhaus von Berlin, Plenarprotokoll, 13. Sitzung, 10. Mai 2012, S. 996 und Plenarprotokoll, 14. Sitzung, 24. Mai 2012, S. 1160

⁸ Siehe auch Positionspapier Konzessionsvergabe des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg als Landeskartellbehörde Energie zur Beteiligungen von Gemeinden an gemeinschaftsunternehmen mit Energieversorgungsunternehmen sowie zu Pachtmodellen im Zusammenhang von wegerechtsbezogenen Konzessionsvergaben im Strom- und Gassektor vom 05.12.2011.

Beispiel der Gemeinde gehören. Bei Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, müssen wirtschaftliche Chancen und Risiken in einem angebrachten Verhältnis zueinander stehen.

Unzulässig wäre es, wenn das Land Berlin an den Gewinnen eines solchen Unternehmens beteiligt ist, vertraglich aber alle unternehmerischen Risiken ausschließt.

Sofern sich mehrere Unternehmen um die Konzession bewerben, muss die Gemeinde bei Neuabschluss oder Verlängerung der Konzessionsverträge ihre Entscheidung unter Angabe der maßgeblichen Gründe öffentlich bekanntgeben. Bei einer Konzessionsvergabe an die Gemeinde müssen ein schlüssiges Konzept und Gründe im Sinne des § 1 EnWG dargelegt werden können.

3.4 Übereignung der Netze an einen neuen Konzessionsinhaber

Wenn die Konzession an einen Bieter vergeben wird, ist der bisherige Konzessionsinhaber verpflichtet, dem neuen Konzessionsinhaber die Netze gemäß § 46 Abs. 2 EnWG zu übereignen. Alternativ dazu kann der neue Konzessionsinhaber aber auch verlangen, dass ihm der Besitz an den Netzen eingeräumt wird, z. B. über einen Pachtvertrag. Zur Höhe des Kaufpreises sagt das Gesetz nur, dass die Vergütung wirtschaftlich angemessen sein muss. Aus dieser vagen Formulierung wird deutlich, dass es über die genaue Höhe des Kaufpreises oftmals Differenzen gibt. Einen Anhaltspunkt liefert die sogenannte „Kaufering“-Rechtsprechung, nach der die Endschaftsbestimmung eines Konzessionsvertrags, die für die Übertragung des Netzes einen Kaufpreis in Höhe des Sachzeitwertes vorsieht, unwirksam ist, wenn der Sachzeitwert⁹ den Ertragswert¹⁰ des Netzes nicht unerheblich übersteigt.

Der § 46 Abs. 2 EnWG besagt ferner, dass es sich bei den zu übereignenden Netzen um die für die allgemeine Versorgung notwendigen Anlagen handelt. Im Leitfaden des Bundeskartellamtes und der Bundesnetzagentur werden dazu neben den Leitungen im Strombereich Umspannanlagen, Schaltstationen, Ortsnetzstationen sowie im Eigentum des Netzbetreibers befindliche Kundenstationen genannt. Im Gasbereich sind es Gasdruckregelstationen, dazugehörige Messanlagen und Odorierungsanlagen.¹¹ Außerdem gehören alle technischen Einrichtungen dazu, die im Zusammenhang mit Messstellen stehen und die vom Netzbetreiber betrieben werden. Ausgenommen sind Messstellen von Kunden, die den bisherigen Netzbetreiber mit dem Betrieb beauftragt haben.

⁹ Siehe Kapitel 6.

¹⁰ Siehe Kapitel 6.

¹¹ In Odorierungsanlagen wird das geruchslose Erdgas mit dem gastypische Geruch versetzt.

4 ALTERNATIVEN DES LANDES BERLIN BEI DER KONZESSIONSVERGABE

Im Zuge der Konzessionsvergabe kann das Land Berlin auf die Umsetzung verschiedener Modelle hinwirken, wobei einerseits die Vergabe der Konzession an einen privaten Netzbetreiber und andererseits die vollständige Rekommunalisierung Grenzfälle sind.

Das Land Berlin hat grundsätzlich drei verschiedene Möglichkeiten zur Vergabe der Strom- oder Gasnetz Konzession:

- Konzessionsvergabe an einen Dritten ohne Beteiligung des Landes (wie bisher), wobei dieser Dritte entweder der bisherige Konzessionär oder ein anderer Interessent sein kann,
- Vollständige Rekommunalisierung (Konzessionsvergabe an ein landeseigenes Unternehmen),
- Teil-Rekommunalisierung durch Konzessionsvergabe an ein gemeinsames Unternehmen des Landes Berlin und eines Energieversorgungsunternehmens oder Pacht- und Betriebsführungsmodelle unter Beteiligung des Landes Berlin.

Die nachfolgenden Ausführungen gelten für die Vergabe von Strom- und Gasnetz Konzessionen, wobei für Strom und Gas unterschiedliche Wege gegangen werden können.

4.1 Konzessionsvergabe an einen Dritten ohne Beteiligung des Landes (wie bisher)

Das Land Berlin kann die Konzession im Rahmen eines transparenten und diskriminierungsfreien Verfahrens wieder an ein drittes, qualifiziertes Unternehmen vergeben.¹² Dies könnte wie bisher Vattenfall für das Stromverteilnetz und die Gasag für das Gasverteilnetz sein. Sofern ein neuer Netzbetreiber ausgewählt wird, kann dieser das Netz vom bisherigen Netzbetreiber kaufen. Alternativ kann der neue Netzbetreiber gemäß § 46 Abs. 2 EnWG verlangen, dass ihm der Besitz an dem Netz eingeräumt wird (Pacht).

4.2 Vollständige Rekommunalisierung

Das Land Berlin kann die Konzession ebenfalls im Rahmen eines transparenten und diskriminierungsfreien Verfahrens an ein landeseigenes Unternehmen vergeben, das das Netz und den Netzbetrieb übernimmt. Das Unternehmen kann ein landeseigener Betrieb (z.B. Eigenbetrieb oder AöR – Anstalt öffentlichen Rechts) oder eine zu 100 % im Eigentum des Landes Berlin befindliche privatrechtliche Gesellschaft (z. B. GmbH) sein. Da das Land Berlin derzeit nicht Eigentümer der Netze ist, muss ein landeseigenes Unternehmen als neuer Konzessionsinhaber das betreffende Netz vom bisherigen Netzeigentümer kaufen oder pachten.

¹² Siehe Kapitel 3.

4.3 Teil-Rekommunalisierung

Für eine Teil-Rekommunalisierung sind grundsätzlich Beteiligungs-, Pacht- und Betriebsführungsmodelle möglich, in denen das Eigentum an den Netzen, die Durchführung des Netzbetriebs sowie die Chancen und Risiken unterschiedlich aufgeteilt sein können.

Beteiligungsmodelle

Die Konzession kann an ein Unternehmen vergeben werden, an dem neben dem Land Berlin ein Dritter beteiligt ist (gemischtwirtschaftliches Unternehmen oder Gemeinschaftsunternehmen). Der Einfluss des Landes Berlin auf ein Gemeinschaftsunternehmen und in der Regel auch die Höhe der Gewinnbeteiligung hängen davon ab, wie hoch die Beteiligungsquote ist und welche Vereinbarungen in einem Gesellschaftsvertrag und ggf. auch Konsortialvertrag getroffen werden. Üblicherweise verfügt ein Anteilseigner mit 25,1 % der Geschäftsanteile über eine sogenannte Sperrminorität, da nach deutschem Gesellschaftsrecht für bestimmte Entscheidungen mindestens 75 % des stimmberechtigten Kapitals erforderlich sind. Mit einer Sperrminorität für das Land Berlin können wichtige Entscheidungen nicht mehr gegen dessen Willen getroffen werden, wie z. B. Änderungen des Gesellschaftsvertrags oder die Auflösung der Gesellschaft. Es ist allerdings möglich, Rechte für einen Minderheitsgesellschafter in einem Gesellschafts- und/oder Konsortialvertrag zu vereinbaren, die über die gesetzlichen Regelungen hinausgehen.

Wenn ein Anteilseigner mit 50,1 % über die Mehrheit der stimmberechtigten Geschäftsanteile verfügt, kann er die unternehmerische Führung ausüben, sofern es keine Vereinbarungen gibt, die etwas anderes regeln. Für den Fall, dass das Gemeinschaftsunternehmen das betreffende Netz kauft, muss sich das Land Berlin im Verhältnis zur Beteiligungshöhe am Kaufpreis beteiligen. Bei einer Beteiligung an dem bisherigen Netzeigentümer ist ein Kaufpreis für die Unternehmensbeteiligung zu zahlen.

Pachtmodelle

Eine weitere Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit Dritten bieten Pachtmodelle, die auf vielfältige Weise ausgestaltet werden können. Das Land Berlin kann beispielsweise die Netzkonzession an eine Netzgesellschaft vergeben, die das Netz kauft. Diese Netzgesellschaft könnte das Netz an eine Netzbetriebsgesellschaft verpachten. Je nach Ausgestaltung dieses Modells kann das Land Berlin an der Netzgesellschaft und/oder der Netzbetriebsgesellschaft alleine oder zusammen mit einem oder mehreren Dritten beteiligt sein. Die Netzbetriebsgesellschaft kann als Pächter des Netzes Erträge aus dem Netzbetrieb erwirtschaften. Die Netzgesellschaft kann als Verpächter Erträge aus der Pacht erwirtschaften und dabei an den Erträgen der Netzbetriebsgesellschaft beteiligt werden (Ertragspacht).

Zur Höhe einer möglichen Rendite vertritt das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg als Landeskartellbehörde Energie die Position, dass diese, bezogen auf das eingesetzte Kapital, nicht oberhalb der Rendite von festverzinslichen Wertpapieren inländischer Emittenten zuzüglich kartellrechtlicher Zuschläge liegen darf. Bei einem reinen Pachtmodell unter gemeindlicher Beteiligung wird eine Rendite von 5,55 % bis unter Umständen 6 % für möglich

erachtet.¹³ Die Höhe einer angemessenen Rendite muss jedoch im Einzelfall, d.h. für das Land Berlin gesondert, geklärt werden. Für den Fall, dass ein Pachtmodell realisiert wird, muss die Netzgesellschaft das Netz kaufen, so dass sich das Land Berlin im Verhältnis zur Beteiligung an der Netzgesellschaft am Kaufpreis beteiligen muss.

Betriebsführungsmodelle

Wenn das Land Berlin die Netzkonzession an ein Unternehmen vergibt, an dem es allein oder mit Dritten beteiligt ist und dieses Unternehmen sich zur Durchführung der Betriebsaufgaben wiederum eines Dritten bedient, wird von einem Betriebsführungsmodell gesprochen. Der Betriebsführer erhält für seine Leistungen ein Dienstleistungsentgelt. Für den Fall, dass das Unternehmen das Netz kauft, muss sich das Land Berlin im Verhältnis zur Beteiligungshöhe am Kaufpreis beteiligen.

Die Zusammenarbeit des Landes Berlin mit einem Dritten im Rahmen von gemeinsamen Unternehmen und Pachtmodellen muss grundsätzlich zu marktüblichen Konditionen hinsichtlich der Verteilung von unternehmerischen Chancen und Risiken erfolgen.

¹³ Positionspapier Konzessionsvergabe des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg als Landeskartellbehörde Energie zur Beteiligungen von Gemeinden an Gemeinschaftsunternehmen mit Energieversorgungsunternehmen sowie zu Pachtmodellen im Zusammenhang von wegerechtsbezogenen Konzessionsvergaben im Strom- und Gassektor vom 05.12.2011, S. 8 f.

5 MÖGLICHE ZIELSETZUNGEN DES LANDES BERLIN IM RAHMEN DER KONZESSIONSVERGABE

Zwei grundsätzliche Motive treiben die Diskussion um eine mögliche Rekommunalisierung von Energieverteilnetzen: Einerseits die Verwirklichung strategischer energiepolitischer Ziele, andererseits die Erwirtschaftung von Renditen für die öffentlichen Kassen. Die Möglichkeit, über die Konzessionsvergabe oder eine Beteiligung an den Netzen Energiepolitik zu gestalten, ist unter den seit 1998 bzw. 2005 geltenden Rahmenbedingungen stark begrenzt: Kunden können sich im liberalisierten Energiemarkt ihren Strom- oder Gaslieferanten frei aussuchen und die Entflechtung der Energienetze sorgt dafür, dass Netzbetreiber unabhängig von den Interessen der Energieerzeuger oder des Energievertriebs und unter strenger staatlicher Regulierung arbeiten. Sie sind verpflichtet, dezentrale Erzeugungsanlagen und Erneuerbare-Energien-Anlagen anzuschließen und das Netz bedarfsgerecht auszubauen und zu betreiben.

EXKURS: Unbundling und Regulierung im liberalisierten Energiemarkt

Energieversorgung mit Strom und Gas erfolgt in einer dreistufigen Wertschöpfungskette, die mit der Exploration (z. B. von Gasfeldern) bzw. der Erzeugung (z. B. in fossil befeuerten Kraftwerken) beginnt, gefolgt von der Übertragung und Verteilung durch die Strom- bzw. Gasnetze und schließlich mit dem Handel und Vertrieb an Großkunden bzw. Endkunden endet. Während Erzeugung und Vertrieb im liberalisierten Energiemarkt grundsätzlich wettbewerblich erfolgen, sind und bleiben die Netze natürliche Monopole. Zur „Gewährleistung von Transparenz sowie diskriminierungsfreier Ausgestaltung und Abwicklung der Netzbetriebs“ (§ 6 Abs. 1 EnWG) verlangt das Energiewirtschaftsgesetz in Umsetzung europäischen Rechts die Entflechtung (Unbundling) des Netzbetriebs von anderen Bereichen der Energieversorgung. Eine Ausnahme davon gilt im Rahmen der sogenannten de-minimis-Regel nur für Unternehmen, die weniger als 100.000 Anschlüsse versorgen, und ist insofern für Berlin nicht relevant. Die Verteilnetze, deren Konzessionsvergabe in Berlin jetzt zu diskutieren ist, sind rechtlich und organisatorisch von den Geschäftsfeldern der Erzeugung und des Vertriebs getrennt. Eine eventuelle Rekommunalisierung bezieht sich also ausschließlich auf die Netze, nicht jedoch auf die Wertschöpfungsstufen „Erzeugung“ und „Vertrieb“, die derzeit vom Vattenfall-Konzern und vom Gasag-Konzern ebenfalls wahrgenommen werden. Das Fernwärmenetz, das von Vattenfall betrieben wird, steht außerhalb der Netzregulierung und ist nicht Teil der anstehenden Konzessionsvergabe. Die Strom- und Gasverteilnetze unterliegen engen regulatorischen Vorgaben. Aufbauend auf dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) gibt es eine Reihe von Ausführungsvorschriften mit Relevanz für den Netzbetrieb, so insbesondere die StromNEV (Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen) und die GasNEV (Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Gasversorgungsnetzen), die StromNZV (Verordnung über den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen) und die GasNZV (Verordnung über den Zugang zu Gasversorgungsnetzen) sowie die ARegV (Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze). Letztere ist mit Blick auf die möglichen Gewinne, die aus einem

Energieversorgungsnetz erwirtschaftet werden können, von zentraler Bedeutung, weil hier die zulässigen Erlösbergrenzen festgelegt werden. Diese werden in einem komplizierten Vergleichsverfahren bestimmt, welches Anreize für eine möglichst hohe Kosteneffizienz im Netzbetrieb setzt. Unabhängig davon, wer letztlich den Zuschlag für den Betrieb der Berliner Netze bekommen wird – der Eigentümer bzw. Betreiber wird das Spannungsfeld aus Effizienzdruck und Erlösregulierung einerseits und dem Bedarf an langfristig wirksamen Investitionen (etwa Ausbau des Smart Grid) andererseits zu überbrücken haben.

5.1 Begründungen für staatlichen Netzbetrieb

Grundsätzlich gibt es zwei mögliche Begründungen für einen staatlichen Netzbetrieb: Einerseits eine unternehmerische Perspektive, indem das Land Berlin mit dem Betrieb eine Rendite erwirtschaften möchte. Andererseits eine wohlfahrtsstaatliche Perspektive der Hütung des Allgemeinwohls, aus der sich energiepolitische Ziele ergeben. Diese werden üblicherweise in den Kategorien des „energiepolitischen Zieldreiecks“ aus Preisgünstiger Energieversorgung, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit systematisiert, neuerdings ergänzt um die Dimension „Akzeptanz“ bzw. Verbraucherefreundlichkeit.



Die Frage nach der Rendite-Erzielung ist – explizit oder verdeckt – in fast allen Überlegungen zu Rekommunalisierungen von Netzen ein ganz entscheidender Aspekt. Kapitel 6 wird sich mit diesem Thema, ebenso wie mit der finanz- und haushaltspolitischen Betrachtung einer möglichen Rekommunalisierung, detailliert befassen. Allein eine Gewinnerzielungsabsicht des Landes Berlin dürfte als Begründung für einen staatlichen Netzbetrieb allerdings zu kurz greifen, da der Staat als Wirtschaftsakteur gewöhnlich nur dann in Konkurrenz mit Privaten treten sollte, wenn dies gemäß EU-Terminologie ein „allgemeines (wirtschaftliches) Interesse“ der Gesellschaft erforderlich macht. Die Legitimation eines staatlichen Netzbetriebs bedarf also auch einer energiepolitischen Strategie – mögliche Aspekte werden in diesem Kapitel im Überblick dargestellt – sowie einer Erklärung, warum Private die Ziele nicht ebenso gut erfüllen könnten. Der pauschale Hinweis darauf, beim Netzbetrieb handle es sich um eine Dienstleistung der „Daseinsvorsorge“, reicht hierfür nicht aus. Der unscharfe Begriff der „Daseinsvorsorge“ ist kein klarer Rechtsbegriff und umschreibt lediglich einen politischen Auftrag zur Gewährleistung der „Dienstleistungen allgemeinen (wirtschaftlichen) Interesses“, zu denen die Versorgung mit Gas und Strom zweifellos zählt. Der Auftrag zur Gewährleistung dieser Dienstleistungen begründet aber keineswegs zwingend die Eigenerledigung durch die öffentliche Hand, sondern kann ebenso durch eine wirkungsvolle Kontrolle privater Akteure erreicht werden, welche die Energieversorgung übernehmen.

5.2 Energiepolitische Zieldimensionen im Netzbetrieb

Überlegungen zu einer möglichen Rekommunalisierung der Netze sollten auf einer energiepolitischen Strategie beruhen, welche den Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des regulierten Netzbetriebs Rechnung trägt.

Preisgünstige Energie

Befürworter einer Rekommunalisierung versprechen sich durch die Senkung der Netznutzungsentgelte preisdämpfende Effekte für die Endkunden sowie Fortschritte beim Umwelt- und Klimaschutz. Tatsächlich jedoch erscheinen Preissenkungen in den eng regulierten Energienetzen unwahrscheinlich – Spielraum ergibt sich lediglich aus der Frage nach der Verwendung eventueller regulatorisch begrenzter Renditen aus dem Geschäft. Die oft zitierten Konzessionsabgaben hingegen sind für den Netzbetreiber ein durchlaufender Posten – sie werden an das Land Berlin abgeführt und könnten von diesem bereits heute gesenkt werden, sofern eine Entlastung der Kunden erreicht werden soll.

Versorgungssicherheit

Die Versorgungssicherheit im Berliner Verteilnetz war in der Vergangenheit stets hervorragend, und es gibt auch im deutschlandweiten Vergleich keine systematische Überlegenheit öffentlicher Netzbetreiber gegenüber privaten im Hinblick auf die durchschnittlichen Versorgungsunterbrechungszeiten (SAIDI - System Average Interruption Duration Index). Damit ist allerdings noch keine Aussage über das Investitionsverhalten zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit in der Zukunft gemacht, wobei diese Dimension hauptsächlich von der Ausgestaltung der Anreizregulierung bestimmt sein dürfte. Die Präferenz für ein kurzfristiges Gewinninteresse anstatt für langfristig erforderliche Investitionen, wie sie oft privaten Unternehmen unterstellt wird, kann angesichts leerer öffentlicher Kassen auch für einen öffentlichen Anteilseigner gelten.

Umweltverträglichkeit

Auch bei der Verwirklichung umweltpolitischer Ziele hat der Netzbetrieb naturgemäß eher geringes Potenzial. Der vorrangige Anschluss von Erneuerbaren-Energien-Anlagen (EE-Anlagen) durch den Netzbetreiber ist ohnehin gemäß Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) gewährleistet und unabhängig von der Betriebsform des Netzes¹⁴; der eigentliche Ausbau von EE-Anlagen kann und darf gemäß Unbundling gar nicht vom Netzbetreiber forciert werden. Diese rechtliche Restriktion gilt für einen privaten Netzbetreiber gleichermaßen wie für ein kommunales Unternehmen und bedeutet, dass in Berlin – wo die de-minimis-Schwelle von 100.000 Kundenanschlüssen klar überschritten ist – der Netzbetrieb streng von den Geschäftsbereichen der Erzeugung und des Vertriebs zu trennen ist. Ein unzureichendes Unbundling kann zur wettbewerblichen Behinderung von durchleitenden

¹⁴ Hierzu insbesondere § 5 Abs. 1 EEG: „Netzbetreiber sind verpflichtet, Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien und aus Grubengas unverzüglich vorrangig (...) an ihr Netz anzuschließen (...);“ § 5 Abs. 4 EEG und § 9 Abs. 1 EEG.

Drittlieferanten führen, so wie sie das Bundeskartellamt jüngst in einer umfangreichen Studie bei vielen Gasversorgern gerügt hat.¹⁵

Akzeptanz

Das Argument der gesellschaftlichen Akzeptanzsicherung und Partizipation durch die Betreiberwahl erscheint grundsätzlich gültig, jedoch scheinen die konflikträchtigen Themen beispielsweise des Übertragungsnetzausbaus ohnehin auf der Ebene des Übertragungsnetzbetreibers und damit jenseits des Berliner Verteilnetzes stattzufinden. Das häufig angeführte Argument, über die Netze seien Akzeptanz für die zunehmende Dezentralität oder der Ausbau erneuerbarer Energien zu fördern, lässt sich ebenfalls im Verteilnetz faktisch kaum verwirklichen, da die Errichtung und der Betrieb derartiger Anlagen nicht Aufgabe des Netzbetreibers ist. In der öffentlichen Diskussion herrscht hier vielfach noch ein Defizit an Kenntnissen über die (Un-)Möglichkeiten der Steuerung und Einflussnahme auf die Erzeugung und den Energieverbrauch durch den Netzbetrieb – schließlich ist, wie oben erläutert, gemäß EnWG der Netzbetrieb streng von anderen Bereichen der Energieversorgung getrennt (Unbundling).

5.3 Rendite-Erzielung / Wirtschaftlichkeit für Berlin

In der Vergangenheit konnten Vattenfall und Gasag mit dem Betrieb der Netze Geld verdienen; ihr Interesse an den Konzessionen – wie auch das Interesse anderer Netzbetreiber – lässt den Schluss zu, dass auch in Zukunft mit den Netzen Geld zu verdienen ist. Die Renditeerwartungen sind allerdings durch die Anreizregulierung niedrig und setzen ein effizientes Management der Netze voraus. Wie sich die Bedingungen nach Ablauf der 2. Regulierungsperiode Ende 2018 entwickeln werden, kann derzeit nicht vorausgesagt werden. Ineffizienzen und Fehlplanungen gehen zu Lasten des Netzeigentümers und können somit auch zu Verlusten aus dem Netzbetrieb führen.

Bei der Entscheidung über die Vergabe einer Konzession an ein landeseigenes Unternehmen darf die Gewinnerzielung aus dem Netzbetrieb kein ausschlaggebendes Auswahlkriterium sein – gleichwohl ist die Wirtschaftlichkeit eine Voraussetzung für ein Engagement des Landes. Die Erzielung von Einnahmen aus Konzessionsabgaben ist kein Differenzierungskriterium, da diese an das Land Berlin abzuführen sind, unabhängig davon, ob es sich um einen privaten oder einen landeseigenen Netzbetreiber handelt. Ebenso verhält es sich mit Gewerbesteuererträgen, wenn der Konzessionsinhaber / Netzbetreiber seinen Standort in Berlin hat.

Wirtschaftliche Effekte einer Rekommunalisierung der Netze können sich auch durch Synergien mit bereits bestehenden landeseigenen Unternehmen ergeben, beispielsweise durch die Zusammen-

¹⁵ Bundeskartellamt, „Untersuchung Gas-Konzessionsabgaben für die Belieferung von Haushaltskunden“, April 2012.

legung von Verwaltungs- oder Bau- und Instandhaltungsbereichen. Das dürfte in Berlin angesichts der traditionellen Trennung zwischen den Betreibern der Strom- und Fernwärme-, der Gas- sowie der Wasser- und Abwassernetze schwer zu realisieren sein. Die Koordinierung von Bauvorhaben verschiedener Leitungsnetze kann auch unabhängig davon erfolgen. Einen Ansatz dafür bietet bereits heute das Projekt „e-Straße“, das die elektronische Kommunikation und Abstimmung zwischen den Versorgern und der Verwaltung verbessern soll.

Ein weiterer wirtschaftlicher Effekt ergibt sich aus der Vergabe von Aufträgen an die lokale Wirtschaft. Auch wenn die Beauftragung von Berliner Unternehmen wünschenswerte Effekte für die Berliner Wirtschaft bringt, so stößt ein derartiges Ziel – unabhängig von der Eigentümerschaft – an vergaberechtliche Grenzen.

5.4 Gestaltungsspielraum im Rahmen des Konzessionsvertrags

Die KAV legt zum einen die maximal zulässige Höhe der Konzessionsabgabe fest, die je Kilowattstunde (kWh) Strom oder Gas vom Netzbetreiber an die Gemeinde abgeführt werden darf. Die Konzessionsabgabe wird vom Netzbetreiber über den Strom- oder Gaslieferanten an die Kunden weitergegeben, die sie als Preisbestandteil auf der Rechnung finden.

Zum anderen wird in § 3 KAV festgelegt, dass „neben oder anstelle von Konzessionsabgaben“ nur in einem ganz eng definierten Rahmen weitere Leistungen an die Gemeinde vereinbart oder gewährt werden dürfen. Vereinbart werden dürfen z. B. Preisnachlässe in Höhe von 10 % für den Eigenverbrauch der Gemeinde, die Vergütung von Kosten, die der Gemeinde bei Baumaßnahmen an Versorgungsleitungen entstehen und Verwaltungskostenbeiträge, wenn die Gemeinde Leistungen für das Versorgungsunternehmen erbringt. Explizit ausgeschlossen sind „sonstige Finanz- oder Sachleistungen“, die außerhalb eines unmittelbaren Netzbezugs liegen. Damit dürften beispielsweise städtebauliche Projekte, etwa im Bereich sozialer Einrichtungen oder des Wohnungsbaus, definitiv außerhalb des Gestaltungsspielraums der Konzessionsvergabe liegen.

In einer Grauzone befindet sich die vielfach angemahnte Energieeffizienzberatung. § 3 Abs. 2 Satz 1 der KAV stellt dazu fest, „Leistungen der Versorgungsunternehmen bei der Aufstellung kommunaler oder regionaler Energiekonzepte oder für Maßnahmen, die dem rationellen und sparsamen sowie ressourcenschonenden Umgang mit der vertraglich vereinbarten Energieart dienen“ bleiben von dem Verbot der Vereinbarung oder Gewährung sonstiger Leistungen unberührt, „soweit sie nicht im Zusammenhang mit dem Abschluss oder der Verlängerung von Konzessionsverträgen stehen“.

In den existierenden Konzessionsverträgen mit Bewag (jetzt Vattenfall) und Gasag sind Vereinbarungen zum konzessionierten Netz insbesondere mit Blick auf Energieeffizienz getroffen worden, waren aber ausgesprochen unkonkret ausgestaltet. Unter den Abschnitten „Energiepolitische Aufgaben“ der jeweiligen Konzessionsverträge sind die Ziele für die Konzessionäre festgeschrieben worden.¹⁶

¹⁶ Darüber hinaus sind in den Konzessionsverträgen Vorschriften zur Umsetzung von Baumaßnahmen gemacht und einige Spezialbereiche, etwa die Straßenbeleuchtung, geregelt. Von beinahe historischem Interesse ist darüber hinaus der § 6 „Abnahme- und Durchleitungspflichten“ im Konzessionsvertrag mit der Bewag, in dem bereits ein knappes Jahrzehnt vor Inkrafttreten des EEG für die Bewag Pflichten zur Aufnahme und Vergütung von erneuerbaren Energien festgeschrieben sind.

In § 14 des Konzessionsvertrags mit der Bewag ist bereits ein Fokus auf Maßnahmen zur Beförderung von Energieeinsparungen zu erkennen (Erbringung von Energiedienstleistungen, Unterstützung des Landes Berlin bei der Erstellung von Energiekonzepten, Förderung von Energiesparmaßnahmen, Anreize zur Lastverlagerung in lastschwache Zeiten, Entwicklung von Kraft-Wärme-Kopplung). Alle Ziele sind jedoch auffallend unscharf und kaum messbar definiert – oftmals als „Soll“-Bestimmungen oder „im Rahmen der Möglichkeiten“. In § 12 des Konzessionsvertrags mit der Gasag sind die meisten Zielsetzungen inhalts- oder sogar wortgleich mit denjenigen im Vertrag der Bewag. Hinzu tritt insbesondere die Verpflichtung der Gasag, „in einem angemessenen und wirtschaftlich vertretbaren Umfang“ Forschung und Entwicklung zu betreiben, einen eigenständigen Unternehmensbereich zur Energieeinsparung einzurichten und Formen regenerativer und dezentraler Energieerzeugung zu fördern. Das Land Berlin hat also im Rahmen der Konzessionsvergabe an einen privaten Konzessionär durchaus die Möglichkeit, ex ante einen energiepolitischen Rahmen zu definieren und auf die Verwirklichung einer Innovations- und Investitionsstrategie hinzuwirken. Diese sollte jedoch hinreichend klar definiert und mit konkreten, messbaren Zielen verbunden sein.

5.5 Zwischenfazit

Energiepolitischer Gestaltungsspielraum in den Netzen liegt vor allem im Bereich der netzbezogenen Investitions- und Innovationspolitik (z. B. Entwicklung in Richtung eines „Smart Grid“, Fragen des Netzausbaus). Das Bundeskartellamt und die Bundesnetzagentur stellen in ihrem Gemeinsamen Leitfaden fest, dass im Rahmen einer Konzessionsgewährung „auch Vereinbarungen zum konzessionierten Netz (z. B. Investitionen, Ausbau, Effizienzsteigerung) getroffen werden können“. Das Land Berlin kann also mit dem Konzessionsnehmer bestimmte infrastrukturelle Ziele vereinbaren, welche im Rahmen einer Energiestrategie zu konkretisieren bleiben. Nicht zulässig ist es hingegen, wenn das Land Berlin „im Rahmen der Konzessionsvergabe Gegenleistungen fordert oder sich zusagen lässt, die im Widerspruch zur KAV stehen“.

Der Vorteil einer vollständigen oder teilweisen Übernahme der Netze durch das Land Berlin könnte darin liegen, während der Laufzeit des Konzessionsvertrags einen unmittelbareren Einfluss auf die Weiterentwicklung der Strategie zur Umsetzung der infrastrukturellen Ziele zu haben. Ob dieser Vorteil tatsächlich den Einstieg in das Netzgeschäft rechtfertigt bzw. nicht auch auf anderem Wege erreichbar ist (z. B. durch vertragliche Einflussmöglichkeiten auf Investitionsentscheidungen, verkürzte Konzessionslaufzeit oder die Möglichkeit zur vorzeitigen Kündigung des Konzessionsvertrags, wenn Vereinbarungen nicht eingehalten wurden), sollten die Entscheidungsträger sehr gründlich prüfen.

6 FINANZPOLITISCHE AUSWIRKUNGEN EINER BETEILIGUNG AN DEN NETZEN FÜR DAS LAND BERLIN

Für die finanz- und haushaltspolitische Bewertung sind der Kaufpreis des Netzes sowie die Finanzierungsbedingungen von entscheidender Bedeutung. Im ersten Schritt – der hier nur anhand von Modellannahmen simuliert werden kann – muss der Kaufpreis der Netze bestimmt werden. Im zweiten Schritt sind, sofern das Land Berlin einen Kauf in Betracht zieht, mögliche Finanzierungsoptionen zu prüfen. Im dritten Schritt ist die Auswirkung der jeweiligen Finanzierung auf den Berliner Landeshaushalt und die politischen Wirkungen einer Kreditaufnahme zu bewerten. Es besteht keine belastbare Datengrundlage, so dass die Untersuchung auf Basis von Szenarien erfolgt. Dabei zeigen sich neben unternehmerischen Chancen auch finanzielle Risiken.

Der Konzessionsvertrag über das Stromnetz mit der Bewag vom 15. März 1994 – ebenso gültig für die Rechtsnachfolgerin Vattenfall Distribution Berlin GmbH – sieht im Falle eines Auslaufens der Konzession und der Rücknahme des Netzes sowie der dazugehörigen Anlagen durch das Land Berlin die Ermittlung und „Erstattung ihres angemessenen Wertes“ vor (§ 16 Konzessionsvertrag Stromnetz). Gleiches gilt für den Konzessionsvertrag über das Gasnetz mit der Gasag AG vom 24. September 1993 (§ 14 Konzessionsvertrag Gasnetz). Die Vorschriften des Energiewirtschaftsgesetz (§ 46 Abs. 2 S. 2 EnWG) sind ebenfalls nicht präziser und legen fest, dass dem neuen Konzessionsinhaber das Netz– „gegen Zahlung einer wirtschaftlich angemessenen Vergütung“ an den alten Konzessionär – zu übereignen ist. Diese unpräzisen Vorgaben bieten Raum für unterschiedliche Auffassungen zur tatsächlichen Höhe des fairen Kaufpreises sowie über das anzuwendende Verfahren zur Bewertung. Dies wird auch deutlich, wenn man die derzeit in der Öffentlichkeit diskutierten Werte für das Stromnetz verfolgt, die zwischen 261 bis 370 Mio. € (Gutachten der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen – ohne Berücksichtigung der Hochspannungsebene¹⁷), 400 Mio. € (Energietisch¹⁸) und 3 Mrd. € (Vattenfall¹⁹) liegen. Für die Wertermittlung des Gasnetzes liegen derzeit keine Indikationen vor. Der Buchwert des Anlagevermögens ist in der Bilanz der Gasag mit rund 1,3 Mrd. € angegeben; der Buchwert der Netze dürfte etwas niedriger liegen.

Es ist nicht Aufgabe dieses Gutachtens, den Wert der Netze zu ermitteln. Eine Netzwertberechnung der Strom- und Gasnetze kann auch nicht durchgeführt werden, da für die Ermittlung des tatsächlichen Wertes die erforderlichen Daten nicht vorliegen. Dennoch sollen die finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt auf Basis von Modellprämissen und Annahmen – u.a. bezüglich des Kaufpreises – simuliert werden. Entscheidend ist dabei, Kriterien für einen systematischen Entscheidungsprozess zu beschreiben, nicht jedoch, die Ergebnisse einer gründlichen technischen und wirtschaftlichen Bewertung der Netze (Due Diligence) zu antizipieren.

¹⁷ Gutachten: http://www.linksfraktion-berlin.de/fileadmin/linksfraktion/download/2012/Bewertung_Strom-_und_Fernwaerme-netze_Berlin.pdf, Abruf vom 29.05.2012.

¹⁸ <http://berliner-energetisch.net/argumente/faqs>, Abruf vom 29.05.2012.

¹⁹ Siehe TAZ vom 06.03.2012, „Vattenfall verkauft sich zu teuer“.

EXKURS: Verfahren zur Ermittlung des Kaufpreises

Durch die fehlenden rechtlichen Grundlagen sind gerichtliche Entscheidungen für die Wertermittlung maßgebend. An erster Stelle sei hier auf das „Kaufering-Urteil“ des Bundesgerichtshofes zur Wertermittlung mithilfe des Ertrags- und Sachzeitwertes verwiesen.²⁰ Der Ertragswert ist der Gegenwartswert der künftigen Einzahlungsüberschüsse aus der unternehmerischen Tätigkeit. Man erhält ihn durch Abzinsen der künftig erwarteten Zahlungen.²¹ Der BGH stellt fest, dass der Sachzeitwert in der Energiewirtschaft als der auf der Grundlage des Tagesneuwertes unter Berücksichtigung seines Alters und seines Zustandes ermittelte Restwert eines Wirtschaftsgutes verstanden wird.²² Nach allgemeiner Einschätzung ist jedoch für die Bestimmung des angemessenen Preises eines Strom- und Gasnetzes der aus den kalkulatorischen Restwerten der Anlagen abgeleitete Ertragswert das maßgebliche Verfahren. Dabei wird bewertet, welche Erträge in der Zukunft aus der Bewirtschaftung des Netzes unter Einbeziehung von kalkulatorischen Größen zu erzielen sein werden.²³ Im Rahmen des Ertragswertverfahrens stellen die maximalen Netzerlöse gemäß ARegV und damit die durch Netzentgelte refinanzierbaren Kosten die Kalkulationsgrundlage dar. Kalkulatorische Größen sind etwa die kalkulatorische Eigenkapital- und die Fremdkapitalverzinsung, kalkulatorische Abschreibungen und kalkulatorische Gewerbesteuern. Hinzu kommen weitere Kostengrößen wie Material- und Personalaufwand und sonstige betriebliche Aufwendungen (Vgl. § 5ff. StromNEV und GasNEV).

Überhöhte Kaufpreise und deren Finanzierungskosten können nicht im Rahmen der Anreizregulierung geltend gemacht werden und stellen ein unternehmerisches Risiko zu Lasten der Eigentümer dar.²⁴

6.1 Finanzströme an das Land Berlin

Das Land Berlin erzielt bereits jetzt Einnahmen aus dem Netzbetrieb durch die Erhebung der Konzessionsabgabe und der Gewerbesteuer. Durch eine (Teil-)Rekommunalisierung besteht für das Land die Möglichkeit, einen zusätzlichen Finanzstrom zu generieren, in dem es durch unternehmerische Tätigkeit als Netzbetreiber Gewinne erzielt.

Konzessionsabgabe

Grundsätzlich ist die Erhebung von Konzessionsabgaben durch die KAV auf Bundesebene geregelt und unabhängig von der Eigentümerschaft der Netze. Bei allen Konzessionsinhabern wird sich die Konzessionsabgabe am oberen Ende der möglichen Bandbreite bewegen und so eine signifikante Einnahme für den Landeshaushalt darstellen.

²⁰ BGH, Urteil vom 16.11.1999 - KZR 12/97 - Endschaftsbestimmung; OLG München.

²¹ Gablers Wirtschaftslexikon, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/ertragswert.html>, Abruf vom 18.06.2012.

²² BGH, Urteil vom 16.11.1999 - KZR 12/ 97 – Endschaftsbestimmung; Nr. 19.

²³ Gemeinsamer Leitfaden des Bundeskartellamts und der Bundesnetzagentur, 2010, S. 14.

²⁴ Gemeinsamer Leitfaden des Bundeskartellamts und der Bundesnetzagentur, 2010, S. 15.

Die Senatsverwaltung für Finanzen erwartet gemäß der Finanzplanung bis 2015 eine Einnahme aus Konzessionsabgaben für Gas und Strom in Höhe von ca. 140-150 Mio. €. ²⁵

Konzessionsabgabe	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014*	2015*
Strom	131,91 Mio. €	131,44 Mio. €	131,78 Mio. €	137,10 Mio. €	145,86 Mio. €	138 Mio. €	138 Mio. €	138 Mio. €	138 Mio. €
Gas	6,70 Mio. €	7,41 Mio. €	7,26 Mio. €	7,55 Mio. €	7,78 Mio. €	6 Mio. €	5,975 Mio. €	5,975 Mio. €	5,975 Mio. €

Tabelle 1: Konzessionsabgabe für Strom und Gas

(Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen; * ab 2012 Planungswerte der Senatsverwaltung für Finanzen)

Gewerbsteuer

Aus dem Betrieb des Netzes ergeben sich steuerpflichtige Umsätze auf die Erträge. Zu den Ertragsteuern gehören die Körperschaftsteuer sowie die Gewerbesteuer. Dem Land Berlin fließen die Gewerbesteuereinnahmen zu. Zu deren Höhe können im Rahmen dieses Gutachtens keine Aussagen getroffen werden, da der Netzbetreiber des Stromnetzes Vattenfall Distribution Berlin GmbH im Konzernverbund mit Vattenfall Europe konsolidiert wird und ein Einzelausweis nicht erfolgt. Bei der Gasag erfolgt ebenfalls eine Konsolidierung auf Konzernebene.

Eigenkapitalverzinsung aus unternehmerischer Tätigkeit

Aus der möglichen unternehmerischen Tätigkeit des Landes Berlin als Betreiber der Gas- und Stromverteilnetze kann sich ein Einnahmepotenzial für den Landeshaushalt ergeben. Die Höhe wird wesentlich durch die erwirtschafteten Erträge aus der Eigenkapitalverzinsung und den gegenüberstehenden Finanzierungsaufwendungen beeinflusst. Für das Gasnetz sieht die Regulierung gemäß ARegV ab dem 1. Januar 2013 eine Eigenkapitalverzinsung für Altanlagen vor Körperschaftsteuer von 7,14 % und für Neuanlagen von 9,05 % als angemessen vor. Die gleichen Eigenkapitalverzinsungen gelten für das Stromnetz ab dem 1. Januar 2014. ²⁶

In der Öffentlichkeit werden Höhe und Erreichbarkeit der Eigenkapitalverzinsungssätze teilweise kritisch diskutiert. Festzuhalten ist, dass die Eigenkapitalverzinsung in der Realität nicht gleich dem Gewinn der Netzgesellschaft ist, sondern dieser von Faktoren – wie etwa der Effizienz des Netzbetriebes – abhängt. Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) weist darauf hin, dass die maximale Eigenkapitalverzinsung selbst von 100 % effizienten Netzbetreibern nicht erreicht wird und somit niedriger liegt. ²⁷

²⁵ Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen.

²⁶ Beschluss der BNetzA vom 31.10.2011.

²⁷ VKU-Gutachten: 7-Punkte-Plan zur Nachsteuerung in der Anreizregulierung, 2011, S. 3.

6.2 Investitionen in das Netz

Das Netz erfordert ständige Investitionen in die Infrastruktur. Im Falle einer Rekommunalisierung der Energienetze können die Investitionen für Modernisierungen, z.B. durch den Umbau zu einem Smart Grid oder unerwartet hohe Erneuerungen, den Landeshaushalt zumindest kurzzeitig zusätzlich belasten. Bei Investitionen in die Netze kommt es bei der Geltendmachung der Kosten zu Zeitverzügen. Die Regulierung sieht hierfür Investitionsbudgets vor, die den Zeitverzug auf bis zu zwei Jahre begrenzen. Gelingt es nicht, die Voraussetzungen für Investitionsbudgets zu erfüllen, können Zeitverzüge von bis zu fünf Jahren entstehen.²⁸

6.3 Finanzierungsmodelle und -konditionen

Kommunalen Entscheidern stehen verschiedene Finanzierungsmodelle für Investitionen zur Verfügung. Einer Studie der KfW ist zu entnehmen, dass 94 % der Kommunen (Gemeinden und Landkreise) in Deutschland Eigenmittel als Finanzierungsbestandteil verwenden. Ebenso viele Kommunen nutzen Zuwendungen von Bund und Ländern. 60 % der Kommunen setzen Kredite ein, die wiederum einen Anteil von 27 % am kommunalen Gesamtinvestitionsvolumen in Deutschland haben. Die KfW weist auf einen klaren Trend hin: mit steigender Größe der Kommune sinkt der Anteil der Eigenmittel am Investitionsvolumen. Korrespondierend steigt der Anteil der Kommunalkredite an der Investitionsfinanzierung. Kommunale Anleihen, Schuldscheine und weitere Finanzierungsquellen spielen zur Finanzierung von Investitionen eine untergeordnete Rolle.²⁹

Die KfW weist darauf hin, dass sich im Rahmen der Einführung und Umsetzung der neuen Bankenregulierungsvorschriften (Basel III) strengere Anforderungen für die Aufnahme von Kommunalkrediten ergeben könnten. Das hätte zur Folge, dass sich die Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften für Kredite an Kommunen und kommunale Unternehmen verschärfen.³⁰ Die Banken müssten demnach ab 2013 schrittweise ihren Eigenkapitalanteil für Kommunalkredite nach oben anpassen und mit mehr Liquidität hinterlegen. Die sich damit ergebenden höheren Refinanzierungskosten würden letztlich an die Kommunen weitergegeben und könnten zu einer Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen führen.³¹

²⁸ Brunekreeft/Meyer in *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 61. Jg. (2011) Heft 1/2.

²⁹ Vgl. *KfW-Kommunalpanel* S. 62, 2012.

³⁰ *KfW-Kommunalpanel* 2011, S. 58.

³¹ *Positionspapier des Bankenverbandes zur Kommunalfinanzierung*, 4. April 2012.

Nachfolgend werden die Kommunalkredite genauer betrachtet und hinsichtlich ihrer Konditionen untersucht.³²

Kreditmodell	Kommunal-kredit 1	Kommunal-kredit 2	Kommunal-kredit 3	KfW-Kredit
Laufzeit	20 Jahre	10 Jahre	5 Jahre	30 Jahre
Zinssatz (Bandbreite)	2,4-2,6 %	2,0 – 2,2 %	1,4 – 1,5 %	1,9 – 2 %
Zinsbindung	20 Jahre	10 Jahre	5 Jahre	10 Jahre
Höchstbetrag	-	-	-	max. 150 Mio. €/ Jahr
Tilgung	Annuität / end-fällig	Annuität / end-fällig	Annuität / end-fällig	Annuität
Mögl. maximaler Finanzierungsanteil	100 %	100 %	100 %	50 %
Wahrscheinlichkeit der Bereitstellung	Hoch	Hoch	Hoch	Mittel

Tabelle 2: Überblick zu Kreditmodellen und –konditionen (eigene Darstellung)

Finanzierungen über Kommunalkredite sind zurzeit sehr attraktiv- sie stellen die wahrscheinlichste Finanzierungsvariante dar. Das derzeit allgemein niedrige Zinsniveau spiegelt sich in den günstigen Kreditkonditionen wieder. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass mit steigender Laufzeit des Kredites auch das Zinsniveau steigt, korrespondierend aber auch die Zinsbindung festgeschrieben wird. Man kann derzeit davon ausgehen, dass das Land Berlin die Bonitätskriterien für die Beantragung eines solchen Kredites für einen Rückkauf der Netze erfüllt und einen Kommunalkredit erhalten würde.

Das auf den ersten Blick attraktivste Modell stellt der KfW-Kredit dar. Mit seiner geringen Verzinsung von ca. 2 % und der langen Laufzeit bietet er hervorragende Finanzierungsbedingungen. Die Zinsbindung für den Kredit beträgt 10 Jahre. Nach Ablauf der Zinsbindungsfrist macht die KfW ein Prolongationsangebot zu marktnahen – d.h. gegebenenfalls verschlechterten – Konditionen. Der Finanzierungsanteil von Kreditbeträgen über 2 Mio. € beträgt maximal 50 % der förderfähigen Kosten, z. B. der Kosten für den Kaufpreis. Das Land Berlin kann maximal 150 Mio. € pro Jahr beantragen. Trotz der günstigen Finanzierungsbedingungen ist die Inanspruchnahme von KfW-Krediten für eine Rekommunalisierung aufgrund der kürzeren Zinsbindung und des nicht ausreichenden Kreditvolumens eher unwahrscheinlich bzw. nur teilweise möglich.

Die Finanzierung eines Rückkaufs durch die Einbeziehung von Bundes- und EU-Mitteln ist nach derzeitiger Einschätzung nicht möglich.

³² Konditionen: Abfrage und Plausibilisierung: http://www.kfw.de/kfw/de/Inlandsfoerderung/Programmuebersicht/IKK_-_KfW-Investitionskredit_Kommunen/Konditionen.jsp, Abruf am 14.05.2012; <http://www.dghyp.de/oeffentliche-finanzierungen/kommunale-kredite/konditionen/>, Abruf am 14.05.2012; Aussagen Senatsverwaltung für Finanzen.

6.4 Vereinfachte Darstellung von Auswirkungen auf den Haushalt

In einer vereinfachten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung werden in drei Szenarien die Auswirkungen einer Rekommunalisierung auf den Haushalt des Landes Berlin am Beispiel des Stromnetzes untersucht. Angesichts der Einschränkungen einer Finanzierung über die KfW wird dafür eine Finanzierung zu Kommunalkreditkonditionen dargestellt. Die simulierten Kaufpreise für das Stromnetz entsprechen den in der Öffentlichkeit diskutierten Werten des Energietischs (400 Mio. €) und von Vattenfall (3.000 Mio. €) sowie einem zusätzlichen mittleren Szenario (1.000 Mio. €) in Analogie zur Bewertung der Netze in Hamburg.³³ Das Heranziehen einer Analogie zu Hamburg lässt keine Aussage über den tatsächlichen Wert des Berliner Stromverteilnetzes zu; dieser muss im Rahmen einer wirtschaftlichen und technischen Bewertung ermittelt werden.

Modellannahmen

Das Modell geht vom bestehenden Regulierungsrahmen aus und berücksichtigt keine etwaigen Änderungen nach Ablauf der zweiten Regulierungsperiode. Im Modell erfolgt die Realisierung über eine Beteiligungsgesellschaft. Das Land Berlin kauft das Netz über eine Beteiligungsgesellschaft, die es in eine Netzgesellschaft einbringt. Die Finanzierung erfolgt zu 40 % aus Eigenkapital, das vom Land Berlin vorher am Kapitalmarkt über einen Kommunalkredit aufgenommen wurde. Das Eigenkapital der Netzgesellschaft wird durch die Beteiligungsgesellschaft eingelegt. Die Beteiligungsgesellschaft finanziert es zu 2,6 % und tilgt in Raten über 20 Jahre.³⁴ Zu 60 % wird die Netzgesellschaft mit Fremdkapital ausgestattet, das von der Netzgesellschaft aufgenommen und durch einen marktüblichen Kredit finanziert wird. Die Verzinsung für das Fremdkapital auf Ebene der Netzgesellschaft kann vollständig auf die Kosten zur Ermittlung der Erlösobergrenze umgelegt werden und wird im Modell vernachlässigt. Die Tilgung erfolgt nach 20 Jahren endfällig – danach erfolgt eine Anschlussfinanzierung. Der Kaufpreis des Netzes entspricht dem Ertragswert auf Basis der kalkulatorischen Restwerte. Die Effizienz des Netzbetriebes für die kalkulierten Perioden beträgt 100 %. Der Anteil an Neuanlagen beträgt 30 %, 70 % sind Altanlagen; die gewichtete Eigenkapitalverzinsung beträgt 7,71 %. Die Höhe der Abschreibungen entspricht im Modell der Höhe der Investitionen – höhere Investitionen würden bei unveränderten Abschreibungen zu kurzfristig geringeren Cashflows führen.

Alle Kostenpositionen der Netzgesellschaft sind aufwandsgleich mit den Kostenpositionen zur Ermittlung der Erlösobergrenze. Die wesentliche Einnahme ist die Verzinsung des Eigenkapitals, das mit dem gewichteten Eigenkapitalverzinsungssatz multipliziert wird. Für die Ermittlung eines ausschüttungsfähigen Ergebnisses auf Ebene der Netzgesellschaft erfolgt eine Hinzurechnung der Steuern, die erst auf Ebene der Beteiligungsgesellschaft abgeführt werden.

³³ Es ergeben sich Beträge in Höhe von rund 710 Mio. € (auf Basis Netzlänge) oder 1,15 Mrd. € (auf Basis der Anzahl Entnahmestellen); Netzstrukturdaten Vattenfall Europe Distribution Hamburg GmbH, Vattenfall Europe Distribution Berlin GmbH, 2011.

³⁴ Entspricht aktuellen Finanzierungsbedingungen nach Aussage der Senatsverwaltung für Finanzen.

Szenario	1	2	3
Kaufpreis (40% EK / 60% FK)	400 Mio. €	1.000 Mio. €	3.000 Mio. €
Eigenkapital (40%)	160 Mio. €	400 Mio. €	1200 Mio. €
x Eigenkapitalverzinsungssatz	7,71%	7,71%	7,71%
=kalk. Eigenkapitalverzinsung	12,3 Mio. €	30,9 Mio. €	92,6 Mio. €
zzgl. Steuern	1,9 Mio. €	4,6 Mio. €	13,8 Mio. €
= Ausschüttungsfähiges Ergebnis vor Steuern und Zinsen der Netzgesellschaft	14,2 Mio. €	35,5 Mio. €	106,4 Mio. €

Das ausschüttungsfähige Ergebnis der Netzgesellschaft wird an die Beteiligungsgesellschaft ausgeschüttet und stellt dort einen Beteiligungsgewinn dar, der ins EBIT einfließt. Um die Auswirkungen der Zahlungen im Landeshaushalt darzustellen, wird der Cashflow nach Bedienung des Kredites für das Eigenkapital auf Ebene der Beteiligungsgesellschaft dargestellt. Aus Vereinfachungsgründen wird unterstellt, dass das Ergebnis nach Zinsen und Steuern auf Ebene der Beteiligungsgesellschaft dem Cashflow entspricht. Es erfolgt ein Abzug der für das aufgenommene Eigenkapital zu zahlenden Zinsen und Steuern. Der Cashflow nach Zinsen und Steuern steht für die Tilgung des Kredites für das Eigenkapital zur Verfügung. Der verbleibende Cashflow nach Tilgung stellt einen Mittelzu- oder -abfluss für den Landeshaushalt dar.

Cashflow Berechnung Szenario 1

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
EBIT	Mio. €	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2
/ Zinsergebnis	Mio. €	-4,2	-4,0	-3,8	-3,7	-3,5	-3,3	-3,1	-2,9	-2,7	-2,5	-2,3	-2,1	-1,9	-1,7	-1,5	-1,2	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3	0,0
EBT	Mio. €	10,0	10,2	10,4	10,5	10,7	10,9	11,1	11,3	11,4	11,6	11,8	12,1	12,3	12,5	12,7	12,9	13,2	13,4	13,7	13,9	14,2
/ Steuern	Mio. €	-3,0	-3,1	-3,1	-3,2	-3,2	-3,3	-3,3	-3,4	-3,5	-3,5	-3,6	-3,6	-3,7	-3,8	-3,8	-3,9	-4,0	-4,1	-4,1	-4,2	-4,3
Cashflow	Mio. €	7,0	7,1	7,2	7,4	7,5	7,6	7,7	7,9	8,0	8,1	8,3	8,4	8,6	8,7	8,9	9,0	9,2	9,4	9,5	9,7	9,9
/ Tilgung	Mio. €	-6,2	-6,4	-6,5	-6,7	-6,9	-7,0	-7,2	-7,4	-7,6	-7,8	-8,0	-8,2	-8,4	-8,7	-8,9	-9,1	-9,3	-9,6	-9,8	-10,1	0,0
Cashflow nach Tilgung	Mio. €	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	9,9
Rendite Eigenkapital	%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	6,2%

Cashflow Berechnung Szenario 2

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
EBIT	Mio. €	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5	35,5
/ Zinsergebnis	Mio. €	-10,4	-10,0	-9,6	-9,2	-8,7	-8,3	-7,8	-7,3	-6,9	-6,4	-5,9	-5,3	-4,8	-4,3	-3,7	-3,1	-2,5	-1,9	-1,3	-0,7	0,0
EBT	Mio. €	25,1	25,5	25,9	26,3	26,8	27,2	27,7	28,1	28,6	29,1	29,6	30,1	30,7	31,2	31,8	32,4	33,0	33,6	34,2	34,8	35,5
/ Steuern	Mio. €	-7,6	-7,7	-7,8	-7,9	-8,1	-8,2	-8,3	-8,5	-8,6	-8,8	-8,9	-9,1	-9,3	-9,4	-9,6	-9,8	-9,9	-10,1	-10,3	-10,5	-10,7
Cashflow	Mio. €	17,5	17,8	18,1	18,4	18,7	19,0	19,3	19,6	20,0	20,3	20,7	21,0	21,4	21,8	22,2	22,6	23,0	23,4	23,9	24,3	24,8
/ Tilgung	Mio. €	-15,5	-15,9	-16,3	-16,7	-17,2	-17,6	-18,1	-18,6	-19,0	-19,5	-20,0	-20,6	-21,1	-21,6	-22,2	-22,8	-23,4	-24,0	-24,6	-25,2	0,0
Cashflow nach Tilgung	Mio. €	2,0	1,9	1,8	1,6	1,5	1,4	1,2	1,1	0,9	0,8	0,6	0,5	0,3	0,2	0,0	-0,2	-0,4	-0,5	-0,7	-0,9	24,8
Rendite Eigenkapital	%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	6,2%

Cashflow Berechnung Szenario 3

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
EBIT	Mio. €	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4	106,4
/ Zinsergebnis	Mio. €	-31,2	-30,0	-28,8	-27,5	-26,2	-24,8	-23,5	-22,0	-20,6	-19,1	-17,6	-16,0	-14,4	-12,8	-11,1	-9,4	-7,6	-5,8	-3,9	-2,0	0,0
EBT	Mio. €	75,2	76,4	77,7	79,0	80,3	81,6	83,0	84,4	85,8	87,3	88,8	90,4	92,0	93,7	95,3	97,1	98,9	100,7	102,6	104,5	106,4
/ Steuern	Mio. €	-22,7	-23,1	-23,4	-23,8	-24,2	-24,6	-25,0	-25,5	-25,9	-26,4	-26,8	-27,3	-27,8	-28,3	-28,8	-29,3	-29,8	-30,4	-30,9	-31,5	-32,1
Cashflow	Mio. €	52,5	53,4	54,2	55,1	56,0	57,0	57,9	58,9	59,9	61,0	62,0	63,1	64,2	65,4	66,6	67,8	69,0	70,3	71,6	72,9	74,3
/ Tilgung	Mio. €	-46,5	-47,7	-49,0	-50,2	-51,5	-52,9	-54,2	-55,7	-57,1	-58,6	-60,1	-61,7	-63,3	-64,9	-66,6	-68,3	-70,1	-71,9	-73,8	-75,7	0,0
Cashflow nach Tilgung	Mio. €	6,0	5,7	5,3	4,9	4,5	4,1	3,7	3,3	2,8	2,4	1,9	1,5	1,0	0,5	0,0	-0,6	-1,1	-1,6	-2,2	-2,8	74,3
Rendite Eigenkapital	%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	6,2%

Ergebnis

Die stark vereinfachte Rechnung zeigt, dass unter den oben beschriebenen idealen Bedingungen über den Zeitraum von 20 Jahren ein positiver Zahlungsstrom (Cashflow) für den Landeshaushalt erzielt werden kann. Die Rendite auf das eingesetzte Eigenkapital ist im Verhältnis zum (unternehmerischen) Risiko des Landes sehr gering und beträgt für die ersten 20 Jahre im Durchschnitt weniger als 0,2 %. Bereits eine kleine Abweichung vom Idealzustand kann eventuell zu Belastungen für den Landeshaushalt führen. Sollten etwa zukünftig höhere Investitionen notwendig werden, die über den Abschreibungen liegen, ergibt sich kurzfristig ein negativer Effekt für den Cashflow – wie beispielsweise in den Jahren 2009 bis 2011 bei Vattenfall Distribution geschehen.

Erst nach 20 Jahren, wenn der Kredit für das Eigenkapital getilgt ist, erfolgen Zahlungszugänge in Höhe der Eigenkapitalverzinsung nach Steuern. Dies zeigt, dass durch eine Rekommunalisierung der Netze über 20 Jahre keine wesentlichen Einnahmen für den Landeshaushalt erzielt werden können und deshalb das Entscheidungskriterium einer Haushaltsentlastung aus Sicht des Landes Berlin keine Relevanz für die zu treffende Entscheidung über die Konzessionsvergabe haben dürfte.

Vielmehr bedeutet eine Investition des Landes Berlin durch die Rekommunalisierung bei den diskutierten Werten eine zusätzliche Pro-Kopf Verschuldung zwischen 290 und 870 € pro Einwohner.³⁵

Aufgrund des hohen Schuldenstandes verfügt das Land Berlin über keine Rücklagen, die für einen Kauf der Netze verwendet werden könnten. Zum 31.12.2011 betrug die Verschuldung 62,453 Mrd. €, das entspricht einer Pro-Kopf Verschuldung von über 18.000 €. Für das Jahr 2012 rechnet die Senatsverwaltung für Finanzen mit einer Nettokreditaufnahme in Höhe von weiteren 1,010 Mrd. €. ³⁶ Dennoch dürfte es kein Problem sein, sich die notwendigen finanziellen Mittel zu beschaffen, was aber – unabhängig von eventuell kreativen Finanzierungsmöglichkeiten – zu einer Erhöhung der Gesamtverschuldung führen würde.

Das Land Berlin muss bis 2019 seine strukturellen Defizite abbauen und einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen (Schuldenbremse).³⁷ Für die Finanzierung einer (Teil-)Rekommunalisierung hat die Schuldenbremse nach herrschender Meinung keine Auswirkungen – da für die Ermittlung des Finanzierungssaldos des Landes Berlin ein Beteiligungskauf nicht einbezogen wird.³⁸ Allerdings haben bereits jetzt Zinsen und Tilgung einen großen Anteil am Landeshaushalt. Durch eine Ausweitung der Verschuldung dürfte sich die Abhängigkeit Berlins von den Finanzmärkten weiter erhöhen und der finanzielle Spielraum für Kredite und Investitionen in der Zukunft weiter verringern. Sollte der Kredit nicht getilgt werden können, werden weitere Schulden für die nächsten Generationen angehäuft.

³⁵ Berechnet auf 3.460.725 Einwohner (Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand 31.10.2010).

³⁶ Senatsverwaltung für Finanzen: <http://www.berlin.de/sen/finanzen/kredite/index.html>, Abruf am 30.05.12.

³⁷ Finanzplanung von Berlin 2011-2015.

³⁸ Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen § 2 Abs. 1.

7 ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

Mit der anstehenden Konzessionsvergabe entscheidet das Land Berlin über das Eigentum an den Strom- und Gasverteilnetzen und wer sie künftig betreiben soll. Die Anlagen zur Energieerzeugung und die Lieferverträge der Endkunden für Strom und Gas bleiben davon grundsätzlich unberührt.

Das Land Berlin muss in einem transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren einen Netzbetreiber auswählen, der am besten geeignet ist, im Sinne des Energiewirtschaftsgesetzes einen möglichst sicheren, preisgünstigen, verbraucherfreundlichen, effizienten und umweltverträglichen Netzbetrieb zu ermöglichen. Die Konzessionsvergabe an ein landeseigenes Unternehmen mit der ausschlaggebenden Begründung, dadurch zusätzliche Einnahmen für den Haushalt erzielen zu können, steht beispielsweise nicht in Übereinstimmung mit den Zielen des Energiewirtschaftsgesetzes; eine solche Begründung für die Vergabeentscheidung könnte ggf. als Benachteiligung anderer Bieter angesehen werden.

Eine „Rekommunalisierung“ der Netze ist grundsätzlich möglich, eröffnet jedoch kaum energiepolitischen Gestaltungsspielraum, der über die geltende gesetzliche Regulierung bzw. über die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen eines Konzessionsvertrags mit einem privaten Konzessionär hinausgeht. Heute ist jeder Netzbetreiber gesetzlich verpflichtet, dezentrale Erzeugungsanlagen anzuschließen und das Netz bedarfsgerecht auszubauen. Seine Unabhängigkeit und die diskriminierungsfreie Bereitstellung des Netzes für Energieerzeuger und Verbraucher werden von der Bundesnetzagentur streng überwacht. Ziele des Klimaschutzes, des Energiemixes und der Preiswürdigkeit lassen sich damit durch den Betrieb des Verteilnetzes, jenseits der rechtlich gegebenen Verpflichtungen, allenfalls marginal unterstützen.

Sollte das Land Berlin zu dem Ergebnis kommen, dass ein landeseigenes Unternehmen die gesetzten Anforderungen besser erfüllen kann, stellt sich die Frage nach der Wirtschaftlichkeit. Für eine Übernahme der Netze spricht, dass ein gut geführtes Unternehmen mit dem Betrieb der Netze eine moderate Rendite erwirtschaften kann. Allerdings müssen dabei Aufwendungen und Risiken beachtet werden, wie z.B. heute nicht abschließend bestimmbare Investitionen in die Erneuerung, Erweiterung und die qualitative Verbesserung der Netzinfrastruktur hin zu einem Smart Grid. Auch Investitionen müssten gegebenenfalls aus Krediten finanziert sowie Zinsen und Tilgung bedient werden. In Folge dessen können in einzelnen Jahren deutlich niedrigere Renditen oder sogar Verluste erzielt werden. Wird für den Kauf der Netze ein Kredit aufgenommen, wird dessen Tilgung die ohnehin moderate Rendite reduzieren, wodurch Risiken schneller zu negativen Ergebnissen führen können.

Zurzeit werden allein für das Stromnetz Werte diskutiert, die von hohen dreistelligen Millionenbeträgen bis zu Milliardenbeträgen reichen. Die Höhe eines Kaufpreises für das Strom- und/oder Gasverteilnetz wäre mit den heutigen Eigentümern zu verhandeln, wobei es im Streitfall erfahrungsgemäß auch zu einer langjährigen gerichtlichen Auseinandersetzung kommen kann.

Sofern für die Übernahme des Strom- und/oder Gasverteilnetzes ein fairer Kaufpreis zugrunde gelegt werden kann, ist die erreichbare Rendite nahezu unabhängig von dessen Höhe. Unter den Annahmen, dass der Kredit zur Finanzierung des Eigenkapitalanteils über 20 Jahre getilgt wird und bei 100 %

Effizienz des Netzbetreibers ergibt sich in der vereinfachten Modellrechnung eine durchschnittliche Rendite des Eigenkapitals von deutlich weniger als 1 %. Nach erfolgter Tilgung kann die Rendite des Eigenkapitals im 21. Jahr dann auf etwas über 6 % ansteigen.

Gegen die Übernahme der Netze spricht, dass das Land Berlin nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügt, sondern bereits heute mit 63 Mrd. € sehr hoch verschuldet ist. Unabhängig von kreativen Finanzierungsmöglichkeiten des Landes und einem historisch niedrigen Zinsniveau wird die Verschuldung weiter ansteigen, die Abhängigkeit Berlins von den Finanzmärkten dürfte sich weiter erhöhen und der finanzielle Spielraum für Kredite und Investitionen in der Zukunft geringer werden.

Juni 2012

An dem Kurzgutachten haben mitgewirkt:

Robert Krock
Christian Hoffmann
Markus Graebig

SNPC GmbH

Knesebeckstraße 59 - 61
10719 Berlin
Telefon 030 / 89 06 93-0
Fax 030 / 89 06 93-99
office@snpc.de
www.snpc.de

*Alle Rechte vorbehalten, auch die fotomechanische
Wiedergabe und Speicherung in elektronischen Medien*