

Rekommunalisierungsmodelle in deutschen Städten und Gemeinden

von Robert Krock und Sascha Schwarz

Es vergeht kaum ein Tag an dem der Presse nicht zu entnehmen ist, dass eine Gemeinde oder eine Stadt in Deutschland über die Rekommunalisierung der Strom- und Gasversorgung nachdenkt. Es herrscht geradezu ein babylonisches Sprachgewirr, wer aus welchen Gründen welches Rekommunalisierungsmodell diskutiert, bevorzugt oder anbietet. Protagonisten sind neben den Kommunen u. a. Regionalversorger, die bezüglich der Konzessions(neu)vergabe oftmals unter Druck geraten, die „Stadtwerke um die Ecke“ sowie regionale und überregionale Unternehmen.

Zudem bieten zahlreiche Beratungsunternehmen ihre professionelle Unterstützung und Expertise in diesem Themenfeld an und befördern so den Trend zusätzlich. Hierbei haben die Beratungsunternehmen in der Regel keine standardisierten und präferierten Modelle, sondern sie stellen den Kommunen die Handlungsoptionen vor und erarbeiten gemeinsam mit ihnen die für die konkrete Situation passgerechte Ausgestaltung.

SNPC hat bundesweit aktuelle Rekommunalisierungsmodelle recherchiert, verglichen und ausgewertet.

Alle 20 Jahre haben die Kommunen die Qual der Wahl

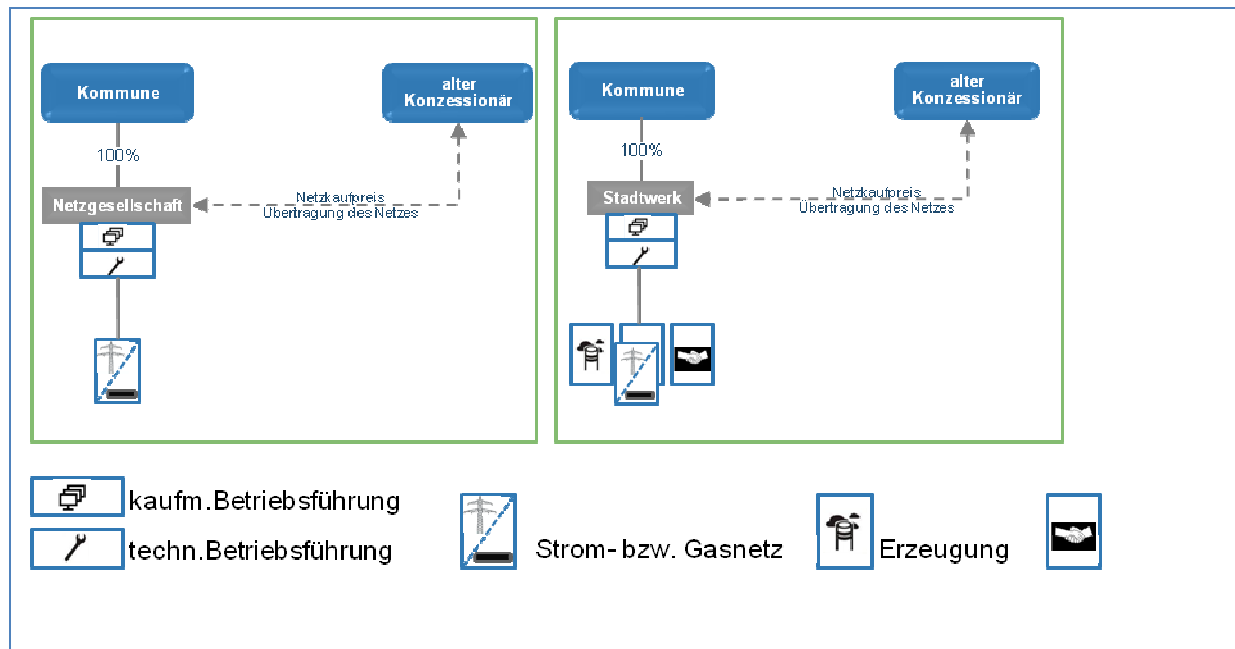
Aktuell ist dieses Thema u. a. deshalb, weil in den nächsten Jahren in zahlreichen Städten und Gemeinden Konzessionen (Wegenutzungsrechte) für Strom und Gas auslaufen - in diesem Jahr rund 1.000 Strom- und 400 Gaskonzessionen. Ab dem nächsten Jahr wird sich die Zahl auslaufender Konzessionsverträge auf den Maximalwert von rund 1.400 steigern, wobei ab 2015 vermehrt Gaskonzessionen neu vergeben werden. Bei den Strom- und Gaskonzessionen handelt es sich um Verträge, die zwischen Kommune und Netzbetreiber in der Regel mit der maximal zulässigen Laufzeit von 20 Jahren abgeschlossen werden. Kernpunkt ist eine Art Wegerecht, um die Endkunden an das Strom- und Gasnetz anzuschließen und das Netz in Ordnung zu halten zu können. Als Ausgleich bezahlt der Netzbetreiber eine jährliche Konzessionsabgabe an die Kommune.

Die Kommunen können die Verträge an den bisherigen Konzessionsnehmer, an regionale sowie überregionale Anbieter oder an bestehende oder neugegründete kommunale Unternehmen vergeben - insofern haben die Kommunen die freie Auswahl, die Konzessionen an den aus ihrer Sicht geeignetsten Bewerber zu vergeben.

Rekommunalisierungsmodelle

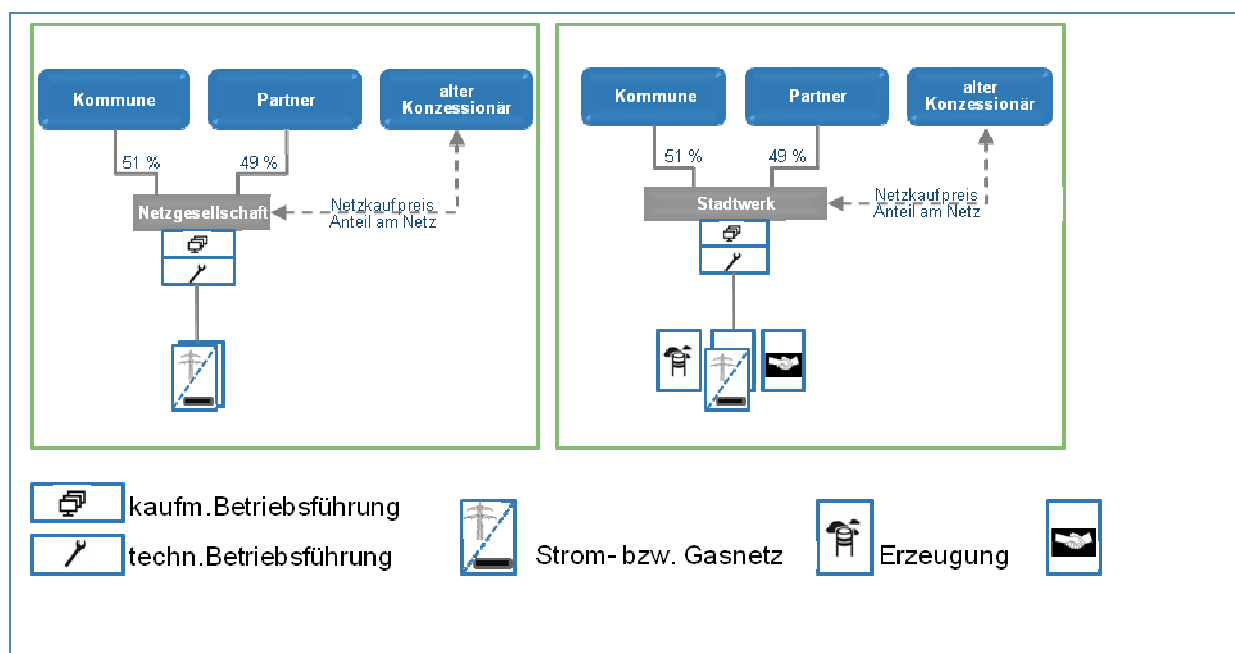
Seit 1997 wurden über 40 Stadtwerke, meist im Zusammenhang mit auslaufenden Konzessionen neu gegründet. Angesichts der großen Anzahl von Konzessionen eine insgesamt recht überschaubare Größenordnung. Die in der Praxis bisher anzutreffenden Rekommunalisierungsmodelle, lassen sich in verschiedene Grundmodelle systematisieren.

Netzkauf durch kommunales Unternehmen (Gründung Netzbetriebsgesellschaft / existierenden Stadtwerk)



So kann beispielsweise ein vorhandenes kommunales Unternehmen, also ein Stadtwerk oder eine Netzbetriebsgesellschaft, das entsprechende Netz kaufen. Das Netzeigentum und der technische und kaufmännische Netzbetrieb liegen bei der Kommune bzw. bei dem kommunalen Unternehmen.

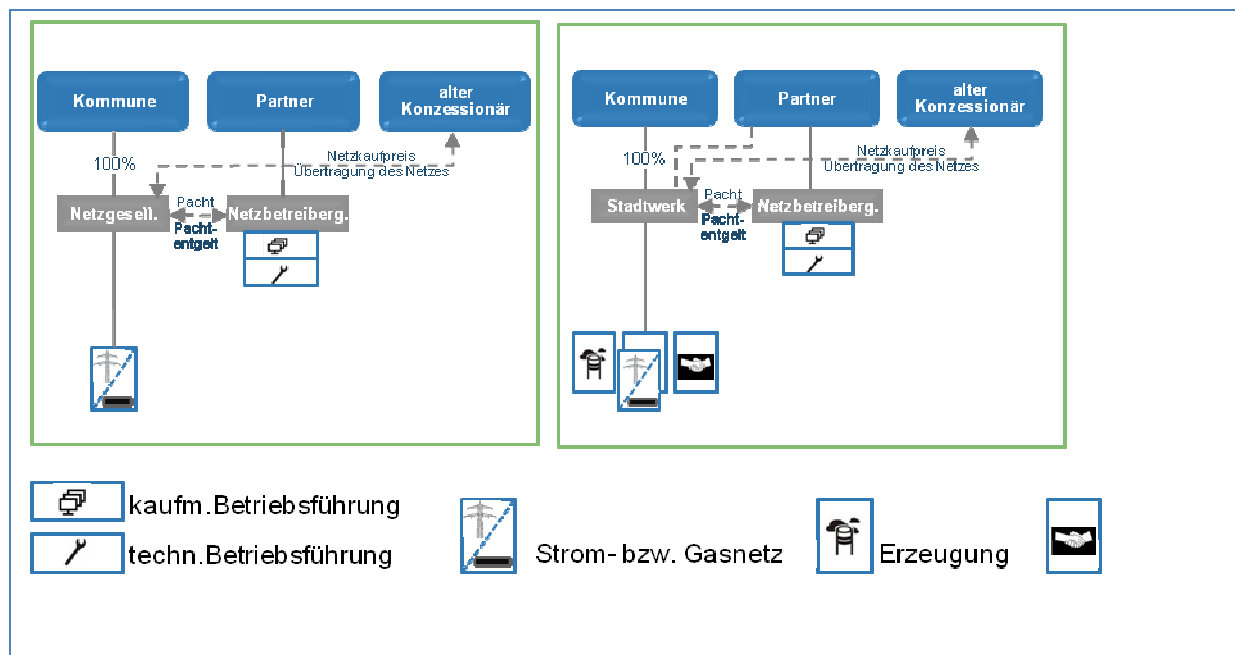
Beteiligungsmodell (neuer Netzbetreiber / neues Stadtwerk)



Eine weitere Möglichkeit ist, dass sich ein (privater) Partner an einer neu zu gründenden Netzbetriebsgesellschaft bzw. einem Stadtwerk beteiligt. Hierbei erfolgt in der Regel die Einbringung der Netze

gegen die Gewährung von Gesellschaftsrechten. Die technische und kaufmännische Betriebsführung kann von der Netzgesellschaft bzw. dem Stadtwerk durchgeführt werden, sie kann aber auch von dem Partner erbracht werden.

Pachtmodell



Als weiteres Grundmodell lässt sich noch das Pachtmodell benennen. Hier erfolgt der Netzkauf durch die Kommune bzw. das Stadtwerk. Die Netze werden im Gegenzug an einen Energieversorger verpachtet. Das Netzeigentum befindet sich entsprechend in kommunalen Händen, während die kaufmännische und technische Betriebsführung sich bei einem Dritten befindet. Dies ist oft der bisherige Konzessionär.

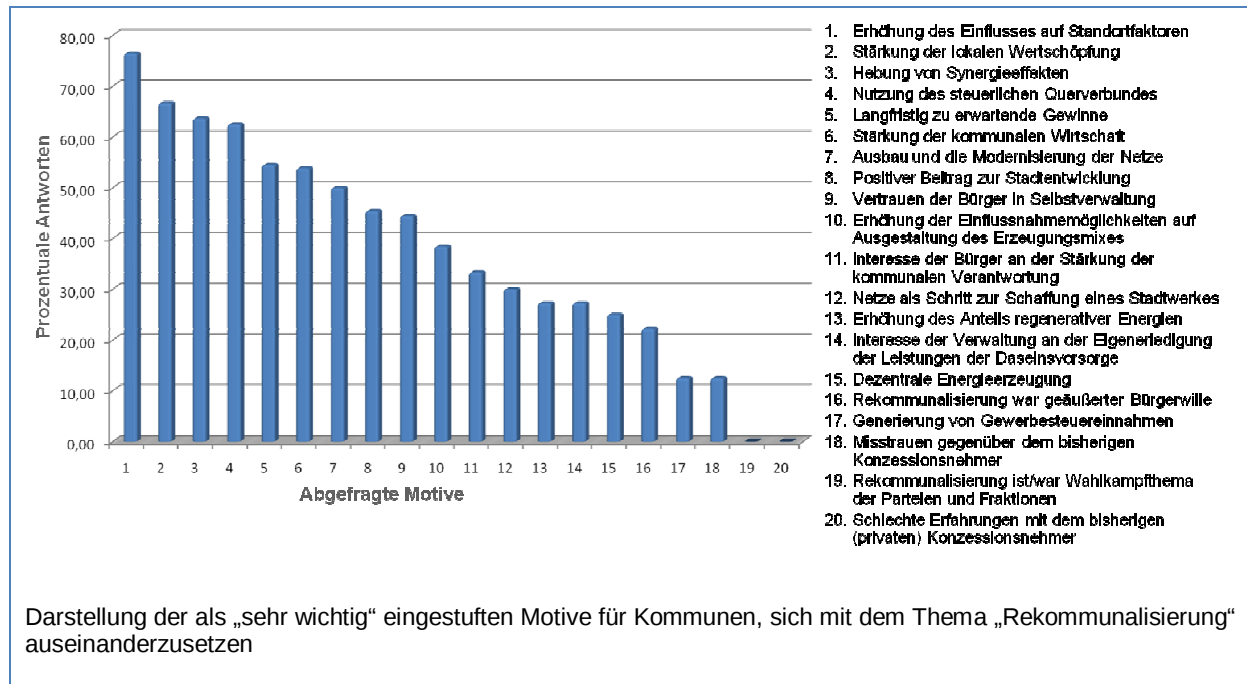
Neben diesen Grundmodellen existieren viele Abwandlungen, Modellvermischungen und Sondermodelle, die die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Konzessionär intensivieren.

Wirtschaftliche Einflussnahme – das entscheidende Motiv für Rekommunalisierungen

Die Gründe für eine Rekommunalisierung können vielfältig sein. Die Erhöhung des Einflusses auf Standortfaktoren, die Stärkung der lokalen Wertschöpfung sowie das Heben von Synergieeffekten wurden von den befragten Kommunen als „sehr wichtige“ Motive für Rekommunalisierungen am häufigsten genannt.

Als möglicher Grund für eine Rekommunalisierung könnte vermutet werden, dass die betreffende Kommune schlichtweg unzufrieden mit dem bisherigen, oftmals privaten Konzessionsnehmer, ist. Aber Misstrauen oder gar schlechte Erfahrungen mit selbigen spielen ausgesprochen selten oder allenfalls eine sehr untergeordnete Rolle. Die Entscheidung für eine Rekommunalisierung ist entsprechend oftmals keine Entscheidung gegen den bisherigen Konzessionsnehmer, sondern eine Entscheidung für etwas Neues, von dem man sich wirtschaftliche Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten erhofft.

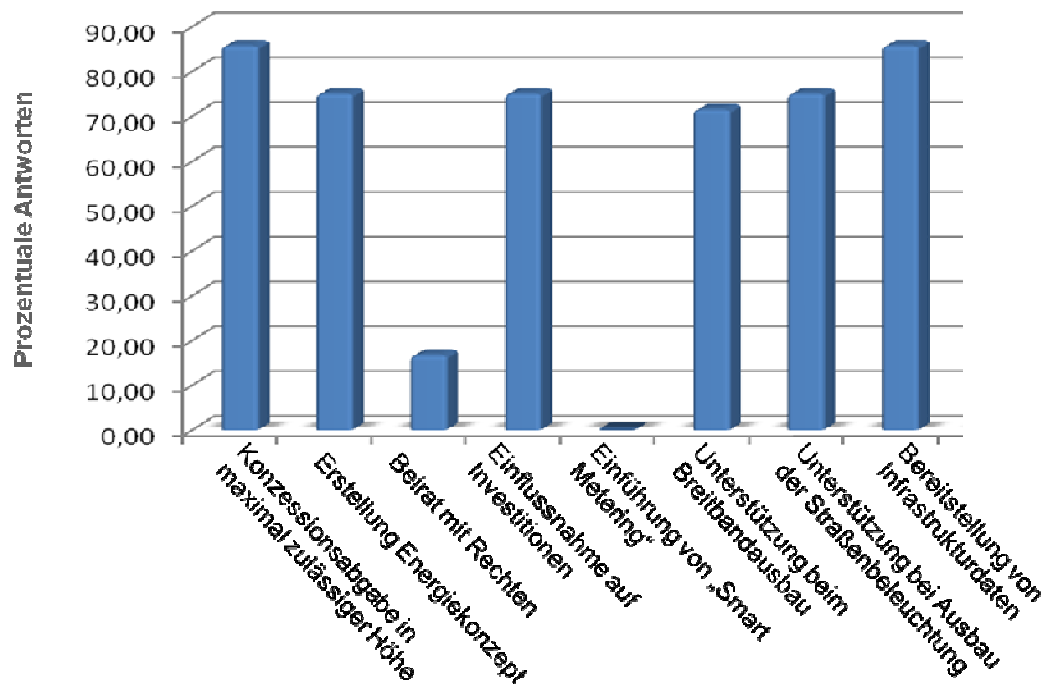
Der in der Öffentlichkeit immer wieder einmal behauptete Zusammenhang zwischen „misslungenen“ (Teil-)Privatisierungen und Rekommunalisierungen lässt sich durch diese Untersuchung jedenfalls nicht belegen.



Wirtschaftliche Chancen und Effekte haben für die untersuchten Kommunen eine große Bedeutung. Wichtig sind dabei u.a. steuerliche Optimierungsmodelle, wie z. B. die Nutzung des steuerlichen Querverbunds bzw. die Möglichkeit der Ergebnisverrechnung sowie die Stärkung der kommunalen Wirtschaft. Dies verwundert nicht in Anbetracht der Tatsache, dass der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) einer der klassischen Verlustbereiche im kommunalen Betätigungsspektrum ist und eine Verlustverrechnung mit Gewinnen aus der Energieversorgung vor Steuern zur ÖPNV-Finanzierung attraktiv ist.

Nebenleistungen – Nachgefragte „Draufgabe“

Die für eine Konzession zulässigen Nebenleistungen sind in der Konzessionsabgabenverordnung (KAV) streng limitiert. So sind etwa nicht-abschließende Regelbeispiele von Leistungen aufgeführt, die nicht erbracht werden dürfen. Hierzu gehören beispielsweise sonstige Finanz- und Sachleistungen, die unentgeltlich oder zu einem Vorzugspreis gewährt werden. Wichtig für die rechtskonforme Ausgestaltung von Nebenleistungen ist, dass der Konzessionär eine adäquate Gegenleistung von der Kommune erhält, damit einem rechtswidrigen Kopplungsgeschäft zwischen Vergabe der Konzession und Nebenleistung der Boden entzogen wird. Andere als in der KAV genannte Nebenleistungen sind trotz der strengen Limitierung nicht per se ausgeschlossen, sondern grundsätzlich gestaltbar. Zu den von den Kommunen nachgefragten und angebotenen Nebenleistungen gehören in der Regel die Bereitstellung von Infrastrukturdaten, die Erstellung von Energiekonzepten oder aber die Unterstützung beim Ausbau der Straßenbeleuchtung oder beim Breitbandausbau. Und natürlich hat jede Kommune das Interesse, die nach der KAV maximal zulässige Konzessionsabgabe einzunehmen.



Die betrachteten Kommunen entscheiden sich häufig für die gleiche Art von Nebenleistungen

Das in Fachkreisen hoch gehandelte und heiß diskutierte Thema „Smart Metering“ wird bisher von den Kommunen noch nicht nachgefragt, obwohl der Einbau seit Beginn 2010 in Neubauten und grundsanierten Gebäuden Gesetzeslage ist. Hier ist also noch einiges an Informations- und Überzeugungsarbeit von den politisch Verantwortlichen zu leisten, damit dieses wichtige Thema auch in den Köpfen der Menschen zum Durchbruch verholfen werden kann. Denn die Entwicklungsmöglichkeiten von „Smart Metering“ beispielsweise im Bereich Energieeffizienz sind erheblich.

Nicht jedes Modell ist für jede Kommune gleich geeignet

Aus Sicht der Kommunen ist nicht jedes Modell für jede Kommune gleich geeignet. Und der Abschluss eines für die Kommune und den Partner vorteilhaften Konzessionsvertrages muss auch nicht zeitgeistgetrieben Rekommunalisierung genannt werden, sondern es ist schlichtweg das Ausverhandeln von Verträgen. Hierfür bietet sich in vielen Fällen auch der bisherige Konzessionsnehmer an, der die kommunalen Begebenheiten oftmals ebenfalls gut kennt und ein Interesse an der kommunalen Entwicklung hat.

Die Untersuchung zeigt, dass sich das Pachtmodell tendenziell eher für Kommunen ab acht- bis zehntausend Einwohnern eignet bzw. Kommunen, die ein begrenztes Risiko auf sich nehmen wollen. Die Kommune erhält durch das vertraglich vereinbarte Pachtentgelt eine weitgehend gesicherte Einnahme, aus der auch der Netzkaufpreis finanziert wird. Das wirtschaftliche Risiko liegt primär beim Pächter und Netzbetreiber. Dieses relativ geringe Risiko für die Kommunen korrespondiert mit einem relativ begrenzten Einfluss der Kommune auf beispielsweise Ausbau und Erhalt der Infrastruktur, da das operative Geschäft beim Pächter liegt.

Das Beteiligungsmodell eignet sich hingegen tendenziell für etwas größere und wirtschaftlich stärkere Kommunen, die bereit sind, ins wirtschaftliche Risiko zu gehen. Durch eine gute Vertragsgestaltung ist eine Risikoteilung mit dem Partner und damit die Schaffung von Win-win-Situationen grundsätzlich möglich. Der Partner hat bei einer Beteiligung ein entsprechendes Interesse am Erfolg der Unternehmung. Die Kommune besitzt einen relativ hohen Einfluss bezüglich der wichtigen Motive regionale Wertschöpfung und Ausgestaltung des Energiemixes. Zudem können bei einer mehrheitlich kommunalen Beteiligung grundsätzlich die Vorteile des steuerlichen Querverbundes genutzt werden. Nachteilig für die Kommunen könnte eine zu klein bemessene Beteiligung des Partners sein. Denn die Gefahr besteht, dass die Kommune die Tätigkeit ohne Partner nicht in gleicher Qualität langfristig fortführen kann. Darüber hinaus hat die Kommune das allgemeine Marktrisiko mit zu tragen, denn der stetig stärker werdende Wettbewerbsdruck im Energiebereich kann den wirtschaftlichen Erfolg schmälern. Kleinere Kommunen sollten also genau abwägen, ob sich das wirtschaftliche Risiko eines Beteiligungsmodells lohnt oder ob nicht ein Pachtmodell oder ein gut gestalteter neuer Konzessionsvertrag eine bessere Alternative sein kann.

Kommunen, die bereits über eigene (mehrheitlich) kommunale Unternehmen verfügen und im Energiebereich tätig sind, haben gute Voraussetzungen für eine Übernahme von Konzessionen, insbesondere dann, wenn es um Konzessionen für eingemeindete Gebiete geht. Die Möglichkeiten des steuerlichen Querverbundes sowie die Hebung von Synergieeffekten innerhalb der bestehenden Unternehmen sind nur einige Vorteile dieser Vorgehensweise. Zudem haben kommunale Unternehmen oftmals einen „Platzhirsch-Bonus“ und eine entsprechend treue Kundschaft. Kommunale Unternehmen können aus einer relativ sicheren Position Netzerweiterungen in ihrem unmittelbaren Umfeld vornehmen und auslaufende Konzessionen oftmals wiedergewinnen. Aber die Kehrseite der Medaille ist das vergleichsweise hohe operative Risiko, welches mittelbar auf den Kommunen lastet.

Fazit – es gibt keine einfache Antwort

Die Konzessionsvergabe eignet sich aufgrund ihrer Komplexität nicht für eine allzu vereinfachende Schwarz-Weiß-Malerei. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass es nicht das eine richtige Modell gibt oder geben kann, sondern jede Kommune ist anders. Der zu wählende Weg muss den spezifischen, kommunalen Besonderheiten hinreichend Rechnung tragen. Hierbei sind die Kommunen nicht zuletzt wegen der Finanzmarktkrise und der daraus resultierenden Sehnsucht der Menschen nach überschaubaren Organisationsstrukturen als „Bewahrer und Beschützer der kommunalen Gemeinschaft vor Ort“ selbstbewusster als noch vor 20 Jahren.

Kommunen haben mit einer stringent geführten Vertragsverhandlung die Möglichkeit, für die Dauer des Konzessionsvertrages die Weichen für eine positive Entwicklung der Gemeinschaft vor Ort in die richtige Richtung zu stellen.

Es geht um eine Partnerschaft der Kommune und des Unternehmens auf Augenhöhe. Im Ergebnis geht es also um die Schaffung von echten „Win-win-Situationen“, d. h. die Interessen der Kommunen – beispielsweise an regionaler Wertschöpfung, wirtschaftlicher Einflussnahme und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Region – und die spezifischen Interessen des Partners sind richtig auszutarieren. Insofern bezeichnet der Begriff der Rekommunalisierung in diesem Zusammenhang mehr eine strategische Einflussserhöhung der Kommune, als eine dogmengetriebene Entscheidung zwischen Privatisierung versus Rekommunalisierung.

Dies heißt aber auch, dass die Kommunen bei ihrer Wahl nach dem passgerechten Modell nicht (zwangsläufig) in die Ferne schweifen müssen. Oftmals kann und wird auch der bisherige Konzessionär, z. B. der klassische Regionalversorger, der ideale Partner sein. Der bisherige Konzessionär,

sionsnehmer kennt vor allem die Netze und Besonderheiten. Die Spielräume, die eine Vertragsgestaltung bieten kann, sollten entsprechend proaktiv von der Kommune genutzt werden.

SNPC – kurz dargestellt

SNPC ist ein unabhängiges, auf die Märkte der Daseinsvorsorge sowie die öffentliche Verwaltung fokussiertes Beratungsunternehmen. Das Unternehmen verfügt über profunde Branchenkenntnisse in vielen Bereichen der öffentlichen Wirtschaft, Verwaltung und Politik. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben einen unterschiedlichen wissenschaftlichen Hintergrund und langjährige Erfahrungen in der Beratungs- sowie Unternehmenspraxis. Durch die Kombination aus Fachkompetenz und tiefer Kenntnis komplexer Willensbildungsprozesse bietet **SNPC** seinen Kunden nicht nur effiziente Problemlösungen, sondern ermöglicht durch begleitende Kommunikation breite Akzeptanz und Umsetzungserfolge.