

## STELLUNGNAHME

zur öffentlichen Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestags am 24.01.2011 zur „Rekommunalisierung der Energienetze“

Berlin, 18. Januar 2011

*Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.400 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser und Abfallwirtschaft. Mit über 240.000 Beschäftigten wurden 2008 Umsatzerlöse von rund 92 Milliarden Euro erwirtschaftet und etwa 8,8 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 54,2 Prozent in der Strom-, 51,4 Prozent in der Erdgas-, 77,5 Prozent in der Trinkwasser-, 53,6 Prozent in der Wärmeversorgung und 11,8 Prozent in der Abwasserentsorgung.*

**Der VKU nimmt zu dem Anhörungsgegenstand grundsätzlich wie folgt Stellung:**

**Zusammenfassung:**

Die Tätigkeit von Stadtwerken kann in den bisher durch die Energiekonzerne – insbesondere in der Energieerzeugung – dominierten Energiemärkte dazu beitragen, den vom europäischen und deutschen Gesetzgeber mit der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte angestrebten Wettbewerb perspektivisch und vollumfänglich zu verwirklichen. Als ein wesentliches Element für die wettbewerbliche Entwicklung ist die im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) vorgesehene Möglichkeit des Wettbewerbs um Konzessionsverträge zu bewerten. Die Bedeutung dieser Regelungen wird noch steigen, da in den nächsten Jahren die Mehrzahl der Konzessionsverträge ausläuft. Aufgrund verschiedener präzisierungsbedürftiger Formulierungen in § 46 EnWG wird die Netzübernahme durch Kommunen resp. kommunale Unternehmen im Rahmen eines Konzessionärswechsels oftmals erschwert. Der VKU erwartet daher, dass in § 46 EnWG Klarstellungen aufgenommen werden, die ein sachgerechtes Verfahren ermöglichen. Hierzu gehören vor allem die Verankerung des Ertragswerts als angemessene wirtschaftliche Vergütung für den Netzerwerb, die Klarstellung, dass die Übereignung des Netzes geschuldet ist, die genauere Ausgestaltung der Informationsansprüche im Bieterverfahren sowie eine Präzisierung, dass alle Anlagen, die überwiegend zur Versorgung des Konzessionsgebietes eingesetzt werden, übertragen werden müssen.

**I. Volks- und kommunalwirtschaftliche Bedeutung von Stadtwerken**

Stadtwerke gewährleisten eine sichere, umweltgerechte und preiswürdige Versorgung mit Strom, Gas und Wärme und etablieren sich immer stärker im Bereich der Energiedienstleistungen.

Anders als privatwirtschaftlich orientierte Unternehmen sind Stadtwerke vorrangig nicht auf Rendite-/Gewinnmaximierung ausgerichtet, sondern leisten einen wesentlichen Beitrag zur Daseinsvorsorge, dem sogenannten Public Value. Kommunalwirtschaftliche Versorgungsunternehmen stützen die regionale Wirtschaft und sichern Arbeits- und Ausbildungsplätze sowie Investitionen in der Region. Über 80 % der über Investitionen ausgelösten Aufträge werden an regionale Unternehmen aus dem Baugewerbe und Handwerk sowie an örtliche Dienstleister vergeben. Außerdem tragen kommunale Energieversorger durch Konzessionsabgaben und Gewerbesteuern sowie die Gewinnabführung bzw. die

Gewinnausschüttung aus den gesamten energiewirtschaftlichen Aktivitäten mit einem beachtlichen Anteil zur Entlastung des Kommunalhaushalts bei.

Die Bedeutung kommunalwirtschaftlicher Unternehmen lässt sich auch an ihrer hohen Akzeptanz in der Bevölkerung ablesen: Eine in 2009 durchgeführte Studie des VKU hat ergeben, über 80 % der Bürger vertrauen ihrem örtlichen Stadtwerk und verdeutlichen damit, dass die qualitativ hochwertige Bereitstellung dieser volkswirtschaftlich relevanten Infrastruktur in öffentlicher Eigentümerschaft besonders gut gewährleistet werden kann.

Stadtwerke sind wichtige Garanten für den europäisch und national geforderten und erforderlichen Wettbewerb in der Strom- und Gasversorgung. Nach aktuellen Zahlen des VKU zur Stromerzeugung der Stadtwerke befinden sich derzeit Kraftwerkskapazitäten von 4.597 Megawatt (MW) im Bau oder im konkreten Genehmigungsverfahren. Davon entfallen immerhin 33 % auf den Ausbau erneuerbarer Energien. Insgesamt handelt es sich dabei um Investitionen von 8,26 Milliarden Euro und entspricht einer Steigerung der kommunalen Stromerzeugung von etwa 32 %.

Die bisherigen Ergebnisse der Anreizregulierung haben gezeigt, dass Stadtwerke im Netzbereich wettbewerbsfähig aufgestellt sind. Trotz anspruchsvoller Effizienzvorgaben investieren sie auch kontinuierlich in den Ausbau der Netzausbau und damit auch in die Versorgungssicherheit.

Stadtwerke sind wichtige lokale und regionale Akteure bei der Umsetzung der europäischen und nationalen Vorgaben für Energiedienstleistungen und Energieeffizienz. Sie bauen ihre Wettbewerbsposition im sich stärker entwickelnden Energiedienstleistungsmarkt kontinuierlich aus. Bereits heute bieten Stadtwerke sowohl Haushalts- als auch Industriesektor attraktive Angebote und erhöhen damit ihre Wertschöpfung.

Jedoch lassen sich nur durch eine Vielzahl von Energieversorgungsunternehmen polypolitische (=wettbewerbliche) Strukturen auf der Anbieterseite aufbauen und verfestigen.

## **II. Konkrete Forderungen zum § 46 EnWG**

### **a. Konzessionswettbewerb und Novellierung des § 46 EnWG**

Die Mehrzahl der Strom- und Gasnetz-Konzessionsverträge werden bis 2015/2016 auslaufen und von den Kommunen neu vergeben werden. Viele Kommunen prüfen, die Energieversorgung ihrer Bürger und für die Wirtschaft durch die Gründung eigener Stadtwerke selbst in die Hand zu nehmen, andere Kommunen diskutieren ihre möglichen Handlungsoptionen im Konzessionswettbewerb. Auch bereits

bestehende Stadtwerke untersuchen, inwieweit sie weitere Konzessionen zur Ergänzung oder Vertiefung ihres Netzportfolios übernehmen und ggf. dadurch weitere Größen- oder Verbundvorteile generieren können. Die Übernahme von Strom- und Gasnetzkonzeptionen und damit ggf. die Gründung eigener Unternehmen z. B. in Kooperation mit anderen Stadtwerken oder Kommunen kann auch als Ausgangspunkt für weitere Unternehmensstrategien in vor- und/oder nachgelagerten Wertschöpfungsstufen angesehen werden.

Seit 2007 haben sich nach Recherche des VKU über 40 Stadtwerke neu gegründet bzw. befinden sich im Gründungsprozess. Außerdem konnten über 100 Netzkonzessionen von kommunalwirtschaftlichen Unternehmen zusätzlich übernommen werden.

Hemmnisse für die Kommunen im Konzessionsverfahren und bei der Übernahme der Netzverantwortung durch den Neukonzessionär ergeben sich oftmals durch das Verhalten des Altkonzessionärs, aber auch durch Rechtsunsicherheiten in der Auslegung einzelner Formulierungen in § 46 EnWG und betreffen insbesondere:

- die Höhe der wirtschaftlich angemessenen Vergütung
- den Umfang der übergehenden Anlagen
- die Überlassung oder Übereignung der Netze / zugehöriger Anlagen
- die Informationspflichten des Altkonzessionärs über Netzdaten/-zustand

In dem am 15.12.2010 veröffentlichten Leitfaden von Bundesnetzagentur (BNetzA) und Bundeskartellamt (BKartA) zu Netzübernahmen werden diese rechtlichen Fragen klarstellender behandelt. Der Leitfaden ist allerdings als solcher nicht für Gerichte verbindlich und die beiden Behörden regen selbst an verschiedenen Stellen gesetzgeberische Klarstellungen an. Diese Klarstellungen sind umso dringender, als ein Großteil der Konzessionsübernahmen sich in den nächsten zwei Jahren entscheidet. Die unklare Rechtslage stellt für alle Unternehmen eine Einschränkung der Wettbewerbsmöglichkeiten dar. Es ist jedoch davon auszugehen, dass insbesondere nicht-konzerngebundene Wettbewerber sowie kleinere und mittlere Kommunen durch die bestehenden Rechtsunsicherheiten und die sich daraus sehr wahrscheinlich abzeichnenden juristischen Auseinandersetzungen abgeschreckt werden und trotz positiver Beantwortung der Erfolgskriterien für Rekommunalisierungsprojekte von der Übernahme der Strom- und/oder Gasnetzkonzeptionsverträge Abstand nehmen könnten. Die derzeit vielfach übliche zeit- und kostenintensive Klärung offener Fragen aufgrund unklarer Gesetzesvorgaben vor Gericht darf nicht zum Status Quo werden.

**b. Der VKU begrüßt deswegen Klarstellungen und Ergänzungen des § 46 EnWG**

**1. *Zur Übereignungsverpflichtung des bisherigen Nutzungsberechtigten:***

So ist – falls sich dies nicht aus der Endschaftsklausel im Konzessionsvertrag ergibt – umstritten und bisher nicht höchstrichterlich entschieden, ob § 46 EnWG dem Übernehmer eines Netzes einen Anspruch auf Übertragung des Eigentums an dem Netz gewährt. § 46 Abs. 2 EnWG, wonach das Netz dem neuen Konzessionär „zu überlassen“ ist, ist insofern nicht eindeutig. Die oftmals vom alten Konzessionär vertretene gegenteilige Interpretation der bisherigen Fassung des § 46 EnWG führt zu Rechtsstreitigkeiten, die oftmals nur durch ein Gericht entschieden werden können. Um derartige langwierige und kostspielige Auseinandersetzungen zwischen altem und neuem Konzessionär bzw. der Gemeinde zu vermeiden, bietet sich eine explizite Klarstellung seitens des Gesetzgebers an. Vor diesem Hintergrund ist eine explizite Übereignungsverpflichtung des alten Konzessionärs sinnvoll. BNetzA und BKartA empfehlen hier dringend eine gesetzgeberische Klarstellung.

Der VKU schlägt zudem vor, § 46 EnWG dahingehend zu konkretisieren, dass dem das Netz übernehmenden Unternehmen ein Wahlrecht zusteht, ob es vom das Netz abgebenden Unternehmen die Übereignung oder lediglich die Verpachtung des Netzes fordert. Es ist denkbar, dass in bestimmten Fällen der neue Konzessionär aus unternehmensindividuellen Erwägungen heraus keine Eigentumsübertragung, sondern lediglich eine Verpachtung des übernehmenden Netzes wünscht.

**2. *Zur Berücksichtigung der mit dem Netz zu erzielenden Erlöse nach dem Ertragswertverfahren im Rahmen einer wirtschaftlich angemessenen Vergütung:***

Die Methode der Kaufpreisfindung ist regelmäßig zwischen dem das Netz übernehmenden und dem das Netz abgebenden Unternehmen streitig. Das abgebende Unternehmen versucht naturgemäß einen höheren Kaufpreis zu erzielen, das aufnehmende Unternehmen einen an den Ertragsmöglichkeiten des Netzes orientierten Kaufpreis zu vereinbaren.

Im Rahmen der Netzentgeltregulierung ist nicht der Kaufpreis, sondern lediglich der kalkulatorische Restwert des Netzes relevant. Es entspricht ständiger Praxis der Regulierungsbehörden, dass der Netzerwerber den Wert des Anlagevermögens maximal mit dem Betrag ansetzen darf, den das abgebende Unternehmen als kalkulatorischen Restwert festgehalten hatte. Das das Netz übernehmende Unternehmen steht damit vor dem Problem, dass es das Netz – falls es nicht eine langwierige und kostspielige rechtliche Auseinandersetzung führen möchte – nur zu einem vom abgebenden Unternehmen diktierten Kaufpreis erwerben kann, der sich i.d.R. am über dem Ertragswert liegenden Sachzeitwert orientiert. Dieser Kaufpreis

kann im Rahmen der Netzentgeltregulierung vom das Netz übernehmenden Unternehmen aber nicht erwirtschaftet werden. Diese Position entspricht auch der Auffassung von BNetzA und BKartA. In laufenden Verfahren der Netzübernahme wird aber regelmäßig unter Berufung auf den Sachzeitwert ein höherer Preis gefordert.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der VKU eine explizite Klarstellung, dass die Zahlung einer wirtschaftlich angemessenen Vergütung unter Berücksichtigung der mit dem Netz zu erzielenden Erlöse nach dem Ertragswertverfahren zu ermitteln ist. Es sollte im Gesetzestext – um Missverständnissen vollständig vorzubeugen – explizit festgehalten werden, dass ausschließlich das Ertragswertverfahren zur Ermittlung des Kaufpreises heranzuziehen ist.

### **3. Zur Verfügungstellung von Netzinformationen an die Gemeinde und den Neukonzessionär:**

Bereits im Rahmen des Auswahlverfahrens sind die Bewerber auf Informationen zum Netz angewiesen, um ihre Angebote machen zu können. Aus dem EnWG geht allerdings nicht explizit hervor, in welchem Umfang der alte Konzessionär der Gemeinde oder Konzessionsbewerbern Informationen über das Netz zur Verfügung stellen muss. Die Kommunen sind im Auswahlverfahren oftmals nicht in der Lage, die notwendigen Auskünfte zu erteilen. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung durch Informationsasymmetrie im Auswahlverfahren und nach der Entscheidung für einen Neukonzessionär oftmals zu erheblichen Verzögerungen und Behinderungen der Netzübernahme, wenn der Altkonzessionär für den weiteren Verlauf wichtige Daten nicht herausgibt. Der neue Konzessionär ist hinsichtlich des Kaufpreises für ein zu übernehmendes Energienetz darauf angewiesen, Informationen zu erhalten, die ihm ermöglichen, den wirtschaftlichen Wert des übernehmenden Energienetzes einschätzen zu können. Zudem muss der übernehmende Konzessionär im Falle der Übernahme eines Teilnetzes vom das (Teil-)Netz abgebenden Unternehmen die ursprünglich für das gesamte Netz des Altkonzessionärs festgelegte Erlösobergrenze sachgerecht aufteilen (vgl. § 26 ARegV). Hierzu ist das das Netz aufnehmende Unternehmen ebenfalls auf Informationen vom abgebenden Unternehmen angewiesen, wenn die Aufteilung der Erlösobergrenze nicht zu einer einseitigen Vorgabe entarten soll.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der VKU die klarstellende Verpflichtung zur Informationserteilung an die Gemeinde und den neuen Konzessionär. Nur auf diese Weise kann der aktuell faktisch vorhandenen Informationsasymmetrie begegnet werden. Diese Verpflichtung sichert auch, dass Bewerber eine wirtschaftlich fundierte Entscheidung über die Abgabe eines Angebots treffen können.

#### **4. Zum Umfang der zu übertragenden Anlagen:**

Derzeit gibt es oftmals Diskussionen, ob sog. multifunktionale Anlagenteile auch übertragen werden müssen. Mit BKartA und BNetzA ist hier zu fordern, dass auch Leitungen und Anlagen, die überwiegend zur Versorgung des Konzessionsgebiets genutzt werden, zu übertragen sind. Eine gesetzgeberische Klarstellung erscheint sinnvoll.

### **III. Übergeordnete energiepolitische Anmerkungen**

Mit ihren dezentralen Versorgungsinfrastrukturen und Erzeugungsanlagen sind Stadtwerke wichtige Akteure auf dem Energiemarkt. Mit Blick auf die EU- und nationalen Klimaschutzziele sind Stadtwerke von erheblicher Bedeutung für die nachhaltigkeitsgerechte Weiterentwicklung des Energiewirtschaftssystems. Darüber hinaus unterstützen sie kommunalpolitische Infrastruktur- und Klimaschutzziele.

Vor allem zur Steigerung des Wettbewerbs durch den weiteren Ausbau der Energieerzeugung sind die kommunalen Unternehmen auf politische Flankierungsmaßnahmen – die deutlich über die Ansätze im Energiekonzept hinausgehen – angewiesen.

Der VKU geht davon aus, dass durch die beschlossene Laufzeitverlängerung für die Kernkraftwerke die Entwicklung von Wettbewerb im Erzeugungsmarkt beeinträchtigt und die Modernisierung des deutschen Kraftwerkparks durch – geplante – Investitionen der Stadtwerke in neue Energieerzeugungsanlagen zumindest zeitlich deutlich verzögert werden. Daher sollte der Energie- und Klimafonds angesichts der Vielzahl von Maßnahmen, die mit dem Sondervermögen finanziert werden sollen, mit einem deutlich höheren Finanzvolumen ausgestattet und zur Steigerung des Wettbewerbs im Erzeugungsmarkt Marktteilnehmern mit geringen Marktanteilen ein vorrangiger Zugang gewährt werden.

Auch im Hinblick auf die im Energiekonzept herausgehobene Stellung der Energieeffizienzsteigerung erwartet der VKU, dass Maßnahmen ergriffen werden, um den Ausbau der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) gemäß dem gesetzlich festgelegten Ziel eines 25-prozentigen Anteils an der Stromerzeugung im Jahr 2020 zu flankieren. Hierfür muss die KWK-Förderung für die Erzeugungsanlagen – wie für den Fernwärmenetzausbau – bis 2020 verlängert werden sowie die Mini-KWK-Förderung wieder aufgenommen werden.

Die Dezentralisierung der Erzeugung auf die Mittel- und Niederspannung erfordert Anpassungen in den Verteilnetzen. Energie muss nicht mehr nur verteilt, sondern gleichermaßen in die Übertragungsnetze zurückgespeist werden. Ein Umstand, welcher hohe Investitionen in die Infrastruktur (z. B. regelbare Trafos, Erneuerung Ortsnetzstationen) erfordert. Darüber hinaus erhalten zeitnahe Informationen über Netzzustände eine größere Bedeutung für die Netzsteuerung. Bei den Netznutzern

entstehen mit Smart Metering große Datenmengen, die bewältigt werden müssen. Hier bedarf es einer Umgestaltung und Erneuerung der IT-Landschaft in den Unternehmen.

Der im Energiekonzept der Bundesregierung aufgezeigte Umbau der Energiewirtschaft mit der Entwicklung zu den Smart Grids wird ohne starke Stadtwerke sowie einen hohen Aus- und Umbaubedarf in den Verteilnetzen nicht gelingen. Der Investitionsbedarf in die Verteilnetze beträgt bereits jetzt 25 Milliarden Euro bis 2030 und darin sind die Kosten für eine Weiterentwicklung zu den intelligenten Netzen noch nicht enthalten. Damit die Einspeisung dezentraler Energien auch in der Zukunft gewährleistet werden kann, brauchen die Stadtwerke die Unterstützung durch die Politik und einen Paradigmenwechsel im Regulierungsregime

Bei den Speichern, welche einen wesentlichen Beitrag zur Implementierung eines Smart Grid leisten müssen, wird es mittelfristig um die Entwicklung marktreifer und kostengünstiger Lösungen für Stadtwerke und Verteilungsnetzbetreiber gehen. Ein Trend zum Einsatz innovativer aber auch zur stärkeren Nutzung konventioneller Technologien ist deutlich erkennbar. Allerdings stehen diese größtenteils noch am Beginn ihrer Entwicklung (z. B. Elektromobilität). Auch die Nutzung der Erdgasnetze (Power to gas) für die Speicherung von Strom in Form von Erdgas kann zukünftig eine Alternative sein.

Der zügige Ausbau von Informationsnetzen sowie der parallele Aus- und Umbau der Verteilnetze sind die maßgeblichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Smart Grids. Eine zeitnahe und vollständige Anerkennung der Kosten für Investitionen in den Netzausbau – bspw. in Form von Investitionsbudgets im Rahmen der Anreizregulierung – ist dabei für den Erfolg der „Intelligenten Verteilnetze“ entscheidend.