

Die neue Rolle von Stadtwerken

Partner für den Aufbau einer dezentralen Energieversorgungsstruktur

ROSA HEMMERS

Der Ausbau der Erneuerbaren Energien findet auf verschiedenen Stufen statt. Die systemischen Voraussetzungen liegen bei den Erneuerbaren Energien jedoch ganz anders als bei den fossilen Energieträgern. Während die Lagerstätten Letzterer auf Grund geologischer Gegebenheiten auf bestimmte Regionen weltweit konzentriert sind, kommen die erneuerbaren Energiequellen fast überall vor, wenn auch die Eignung der Nutzung z.B. von Wind, Sonne, Biomasse oder Geothermie je nach Region verschieden ist. Dies bedeutet, dass eine verbrauchernahe Erzeugung von Nutzenergie deutlich dezentraler, also räumlich näher zu den Verbrauchern, erfolgen kann.

Es besteht auch die Möglichkeit, differenzierte Strukturen aufzubauen und damit der Konzentration der Marktmacht in der Hand weniger Akteure entgegen zu wirken. Wichtige Marktteilnehmer für den Ausbau einer dezentralen Energieversorgungsstruktur sind z.B. die Kommunen, Landwirte, Forstwirte, mittelständische Industrie, Handel, Gewerbe, Handwerk, Energieversorger und die Verbraucher. Die Stadtwerke sind durch ihr Know-how in den erforderlichen Kernkompetenzen wichtige Impulsgeber für diese Entwicklung.

Aus den Reihen der Stadtwerke haben sich in den letzten Jahren viele Vorreiter für umweltpolitische und technische Innovationsprozesse hervorgetan, gegen den erbitterten Widerstand der großen Energiekonzerne und die Ignoranz anderer Kreise. Die Stadtwerke haben

den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung vorangetrieben. Als kommunale Unternehmen und nicht private Energieversorger haben sie erste Schritte zur Markteinführung Erneuerbarer Energien geleistet. Mit dem Beschluss zur Anwendung des Prinzips kostengerechter Vergütung für PV-Strom wurde von einigen Kommunen überhaupt erst die Grundlage für die entsprechende Regelung im Erneuerbaren Energiegesetz gelegt. Auch wenn unter den Stadtwerken letztlich nur ein Teil im Sinne einer Energiewende tätig war und ist, bilden sie insgesamt einen wichtigen Gegenpol zu den großen Energieversorgungskonzernen.

Stadtwerke: Akteure auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen

Mit der Liberalisierung haben sich viele Stadtwerke durch das Eingehen von Beteiligungen unter dem realen und vermeintlichen Marktdruck unter die Fittiche der vier großen Energiekonzerne begeben. Daneben wurden aber horizontale Kooperationen im Handel, im Vertrieb und in der kostenoptimierten Abwicklung von Prozessen aufgebaut, um im Wettbewerbsmarkt eine gestärkte Basis zu schaffen.

In den letzten Jahren kam insbesondere der Erzeugungsbereich und der Bau von eigenen Kraftwerkskapazitäten als zukunftsweisendes Kooperationsfeld hinzu. Die Wertschöpfung wird damit auf weitere Stufen ausgeweitet. Dies ist ein ganz wichtiger Punkt, um unabhängiger von den großen

Energiekonzernen zu werden, die den Erzeugungsbereich beherrschen. Auch im Gasbereich zeichnet sich diese Tendenz ab, um im Upstream-Bereich durch die Beteiligung an Bohrungen in Gasfeldern oder den Bau von Speichern aktiv auf die Preisgestaltung einwirken zu können und die Versorgungssicherheit zu erhöhen.

Durch den Ausbau von Erneuerbaren Energien und die Stärkung der Eigenerzeugung in Stadt oder Region werden neben dem aktiven Handel von Strom und Gas die Bezugsquellen diversifiziert. Durch die Ausweitung der Zahl der Partner und der Energieträger, z.B. durch die Biogaserzeugung in der Region und die Einspeisung ins Erdgasnetz, wird ein aktiver Beitrag zur Preisstabilisierung geleistet. Die Energiebeschaffung kann so unabhängiger werden von den Energiepreisschwankungen auf dem Weltmarkt, die Abhängigkeit von Gasimporteuren und Ölgesellschaften sowie übermächtigen Stromkonzernen und von der Endlichkeit der fossilen Energieressourcen.

Gerade im Bioenergiebereich ist zwischen Rohstoffproduktion, Transport und Umwandlung in nutzbare Energieträger sowie Vermarktung der Energieträger an Endkunden eine abgestimmte Wertstoffkette zu entwickeln und aufzubauen. Hierzu sind die Stadtwerke mit ihrem technischen und kaufmännischen Know How wesentliche Leistungsträger in einer Region. Gerade für die Bioenergienutzung, die für den Aufbau einer Energieversorgungsstruktur auf Basis von Erneuerbaren Energien eine der bedeutendsten Rollen spielen wird (Vielfalt der Einsatzstoffe, weitreichende Verfügbarkeit, verschiedene Nutzenergieträger, Speichermöglichkeit), sind die dezentralen Stoffkreisläufe von großer Bedeutung. Die Chance des Aufbaus einer Regionalwirtschaft zur Energieversorgung sollte genutzt werden, denn sie stärkt die mittelständische Wirtschaft und die wirtschaftliche Basis der Kommunen und damit die kommunalpolitische Gestaltungsmöglichkeiten. Dies schafft Arbeitsplätze in der Region, bietet Perspektiven für den ländlichen Raum und schafft Lebensqualität in ihren Zentren.

Privat vor Staat – Neoliberalismus, Politik der Beliebigkeit?

Obwohl sich die Stadtwerke - wie auch die anderen Energieversorger - durch Kosteneinsparung und Optimierung der Prozesse, verbesserter Kundenorientierung und neue Organisationsformen auf die Erfordernisse des liberalisierten Marktes so gut einstellen, dass sie sich nach dem Motto - Totgesagte leben länger - bislang recht gut im Markt behaupten konnten, wird die Situation nun mancherorts schwieriger.

Während die großen Energieunternehmen auf der gesamten Tasteratur der Wirtschaftsinstrumente - von Geschäftsfeldausweitung in völlig energieferne, aber lukrative Märkte bis hin zu Expansion in andere Regionen und Beteiligungen in beliebiger Höhe und Art - spielen können, soll den Stadtwerken nur eine Oktav bleiben. Gesteuert von einem undifferenzierten Glauben an die Qualität der Privatwirtschaft, die für Kommunen und Verbraucher bessere Ergebnisse bringen soll, wird die Privatisierung der Leistungen in so elementaren und für die kommunalpolitische Handlungsfähigkeit existenziellen Bereichen wie Versorgungssicherheit bezüglich Energie und Wasser sowie anderen Infrastrukturleistungen vorangetrieben und von Seiten der Politik dafür die Rahmenbedingungen geschaffen. Man muss ernsthaft analysieren, welche Lobbyisten ein wirkliches Interesse an dieser Entwicklung haben. Dies scheint aber bei der Diskussion um die Rolle des Gemeindefinanzrechts und seiner Auswirkungen auf die Stadtwerke keine Rolle zu spielen. Anstatt die Kreativität vieler Marktteilnehmer zu stärken und neue Kooperationen zur Bewältigung neuer Herausforderungen zu fördern, werden administrative Hemmnisse eingebaut. Bei den Überlegungen zu einer Verschärfung der ohnehin viel zu restriktiven Vorgaben, sollten die wahren Beweggründe klarer formuliert und herausgearbeitet werden.

So wurde soeben in Nordrhein-Westfalen die Gemeindeordnung doppelt verschärft, um wohl zeitgleich zum sich entwickelnden Gaswettbewerb

und der Regulierung der Netznutzungsentgelte die Spielräume durch Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten einzugrenzen. Private Energieunternehmen können - wie kürzlich E.on mit seinem Vertriebsauftritt „immer 1-2 €-ct. unter dem Preis des Regionalversorgers zu bleiben“ deutlich belegt – dreist und ungehindert immer und überall die Stadtwerke preislich unterbieten und in deren Stammkundschaft einbrechen, ohne dass Ihnen ordnungspolitische Fesseln angelegt werden. Stadtwerke dagegen sollen in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit noch mehr eingeschränkt werden. Schon bisher müssen diese bei der Gründung einer Gesellschaft z.B. beim Aufbau eines neuen Geschäftsfeldes durch Marktanalysen erst die gesamte potenzielle Wettbewerberschar fragen, ob diese möglicherweise etwas gegen den Aufbau eines neuen Geschäftsfeldes einzuwenden hätten. Ein bizarrer Vorgang, dessen Absurdität besonders im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen wie der Pharmaindustrie oder dem Versicherungswesen deutlich wird.

Nun ist aber auch die Kommunalwirtschaft in ihrer Vorsorge für die Bürger, der sog. Daseinsvorsorge, Veränderungen unterworfen: neue Aufgabenfelder kommen hinzu, z.B. im Zuge des Klimawandels oder des demographischen Wandels, andere verlieren an Bedeutung.

Die durch das Gemeindefinanzierungsrecht gesetzten sachlichen und räumlichen Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden werden heutigen Anforderungen für eine wirtschaftlich sinnvolle Betätigung der Stadtwerke schon nicht gerecht. Für den konsequenten Aufbau einer dezentralen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien angepassten Energieversorgungsstruktur ist es aber wichtig, dass die Stadtwerke ihre Rolle als wichtige Partner in vollem Umfang wahrnehmen können, als Planer, Investor, Verkäufer, Betreiber von Anlagen und Anbieter von Serviceleistungen, alleine oder in geeigneten Organisationsformen mit Landwirten, Handwerkern, Landhandel, Herstellern, Planern, Investoren und Kunden.

Mit der Neuordnung des § 107 GO NRW muss nun ein „dringender öffentlicher Zweck“ nachgewiesen werden, was die Tätigkeit auf die Kerngebiete konzentriert. Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen bzw. der kommunalen Unternehmen ist an das Subsidiaritätsprinzip gebunden und - als gleichzeitige Verschärfung - nur dann zulässig, wenn die gleiche Leistung nicht durch private Dritte ebenso gut oder besser erbracht werden kann. Interkommunale Zusammenarbeit ist zwar möglich, aber im Ausland oder in anderen „Hoheitsgebieten“ ist dies in der Regel kaum durchführbar. Beteiligungen oder Zusammenschlüsse mit anderen Firmen zur Nutzung von Synergien und zur Bündelung von Know-how sowie die Unterstützung der Partnerstädte – eine sehr hoch gelobte kommunale Solidarität – sind damit faktisch ausgeschlossen. Eine EU Endenergieeffizienzrichtlinie beispielsweise, die den Markt für Energiedienstleistungen und damit die Energieeinsparung voranbringen will, geht damit fast an den Stadtwerken vorbei, die in den letzten 15 Jahren aber gerade hier die größten Promotoren waren. Durch Ignoranz gegenüber den im Wettbewerb stehenden Unternehmen und deren Bedenken gibt sich die Politik in diesem Bereich ein Armutszeugnis.

Stärkung der Stadtwerke und Regionalversorger

Kommunale und regionale Unternehmen setzen in wirtschaftlich orientierter Weise den von der Kommunalpolitik formulierten Auftrag der Daseinsvorsorge um, ohne das Prinzip des Gemeinwohls aus dem Auge zu verlieren. Damit sind sie kein Selbstzweck, sondern der starke Arm der kommunalen Selbstverwaltung, weil sie meist wesentlich zur Schaffung der wirtschaftlichen Basis beitragen. Diese bietet den finanziellen Spielraum für die Umsetzung kommunaler Ziele. Mit ihren Leistungen schaffen Stadtwerke lokal eine wichtige Säule der technischen Infrastruktur: eine sichere, umweltverträgliche und preisgünstige Energie- und Wasserversorgung, oft gekoppelt mit der

Abfallentsorgung, dem öffentlichen Nahverkehr oder dem Bäderbetrieb. In dieser Kombination sind Dienstleistungen für die Bürgerschaft möglich, die bei sektoraler, rein privatwirtschaftlicher Durchführung wegen fehlender Wirtschaftlichkeit oder wegen unzureichend erachteten Renditeaussichten nicht in Frage kommen. Für die Erhaltung eines insgesamt guten Angebots, z.B. im Bereich der öffentlichen Mobilität, ist dabei der finanzielle Ausgleichsmechanismus zwischen gewinnbringenden und defizitären Bereichen unter den gegebenen Rahmenbedingungen haushaltstechnisch klug und zum Wohle der Bürger.

Die kommunalen Unternehmen brauchen die gleichen Chancen wie privatwirtschaftliche Unternehmen im Energiemarkt. Der Handlungsrahmen der Stadtwerke ist in den Gemeindeordnungen der Länder festgeschrieben, die unterschiedlich strikt die Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen formulieren und auslegen.

In den Bereichen, wo Wettbewerb herrscht, sollte die kontrollierte Subsidiarität abgeschafft werden, die besagt, dass die kommunale wirtschaftliche Betätigung nur gestattet ist, wenn der Unternehmenszweck nicht besser und wirtschaftlicher durch private Anbieter erfüllt werden kann (gilt für NRW, Bayern, Thüringen, Brandenburg und bisher noch Rheinland-Pfalz). Die bayerische Variante statuiert immerhin nur eine Prüfungsverpflichtung, ob und in welchem Umfang eine Aufgabe durch nicht-kommunale Stellen, insbesondere durch private Dritte mindestens ebenso gut erledigt werden könnte, während die Brandenburgische Gemeindeordnung die kommunale Selbstverwaltung auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Betätigung weitestgehend aushebelt. Es ist dort von den Kommunen anhand einzuholender Angebote und hierauf aufbauender Vergleichsberechnungen generell zu prüfen, ob private Anbieter Leistungen nicht gleichwertig erbringen können. Wo die Prüfung zugunsten privater Anbieter ausfällt, muss die Aufgabendurchführung der Privatwirtschaft überlassen werden. Die aktuell gültige verschärfte Regelung in NRW sieht den Nachweis vor, dass Leistungen bes-

ser und preiswerter erledigt werden können und ein dringender öffentlicher Zweck vorliegt.

Die Debatte um die Kommunalwirtschaft hat aber eine noch weitreichendere Dimension. Es geht vielmehr auch um die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung. In Zeiten finanzieller Engpässe und bei zunehmend stagnierenden Finanzierungsmöglichkeiten wird die kommunale Gestaltungsfreiheit drastisch eingeschränkt. Kommunales Handeln wird dann Vollzugsverwaltung, die möglicherweise mit neuen Medien bald effizienter von höherer Ebene aus erfolgen kann. Wenn kommunale Projekte nur noch durch Finanzierung von Privaten zustande kommen und diese natürlich auch inhaltlich mitentscheiden möchten, dann ist die kommunale Steuerungsfunktion eingeschränkt und das Gemeinwohl gerät ins Hintertreffen.

Zu einer kraftvollen demokratisch legitimierten städtischen Selbstverwaltung gehört – im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge vor Ort – auch das Recht der Städte, sich wirtschaftlich zu betätigen.

Warum soll sich also die Kommune aus Verantwortungsbereichen zurückziehen, die doch ihre ureigensten Aufgaben sind?

Und warum soll sie die langfristige Sicherung der Energieversorgung nicht in dem für ihren Bedarf passenden Maßstab mit vorhandenen regenerativen Ressourcen in der Region ausbauen, anstelle ihre Abhängigkeit von großen globalen Energieunternehmen oder Öl- und Gasimporten aus fernen häufig krisenanfälligen Regionen beizubehalten oder gar auszubauen? Und warum soll dieser Ausbau der dezentralen Energieversorgung nicht unter ökonomischen Rahmenbedingungen mit höchster Professionalität erfolgen?

Und warum soll sich die Kommune den Gestaltungsspielraum in Sachen Klimaschutz und Energieversorgung nehmen lassen, wenn sie doch eigene Unternehmen der Energieversorgung besitzen, auf deren Geschäftspolitik sie in allen Gesellschaftsformen Einfluss haben?

Der Verdacht, hier würden öffentliche Unternehmen unbillig subventioniert gegenüber der privaten Wirtschaft, die sich hart im Existenz gefährdenden Wettbewerb befände, stimmt schon lange nicht mehr. Auch die Vorstellung, die Stadtwerke könnten nicht insolvent gehen, weil ja die Kommune und damit die Bürger dann zur Kasse gebeten würden, geht völlig an der Realität vorbei. Angesichts der Nothaushalte und leeren Kassen gehen die Geldflüsse seit jeher genau in die andere Richtung: Durch die Konzessionsabgabe, die Übernahme von defizitären Bereichen der Kommune wie ÖPNV, Bäder u.a. in den kommunalen Querverbund, die Gewinnausschüttungen, die Investitionen und die Vergabe von Aufträgen innerhalb der Region, werden direkte und mittelbare Einkünfte für die Kommunen generiert.

Ohne diese Finanzierung, die direkt vom erfolgreichen Wirtschaften in den Stadtwerken abhängt, könnten schon lange viele Infrastrukturangebote für die Bürger nicht mehr aufrecht erhalten werden. Warum soll die Kommune und ihre Unternehmen nicht den Anreiz haben dürfen, wirtschaftlich optimiert und kostenbewußt zu agieren, um möglichst viel für die Allgemeinheit zu erwirtschaften. Damit entlastet sie die Bürger und auch die Staatsausgaben an anderer Stelle. Welche Philosophie steckt dahinter, dass gewinnbringende Bereiche lieber den privaten Anlegern und ausländischen Eignern überlassen werden? Diese beteiligen sich häufig nicht mal über den Rückfluss höherer Steuern an der Aufrechterhaltung der von ihnen lokal genutzten Infrastruktur, da ihre Konzernzentralen an anderen Orten sind und der Gewinn dort zu Buche schlägt.

Regionale Wertschöpfungsketten als Kooperationsaufgabe vieler Akteure

Wo kommunale Eignerschaft an den Versorgungsunternehmen nicht mehr gegeben ist, fehlt die Einflussmöglichkeit auf Unternehmenspolitik, Umweltausrichtung oder Investitionsentscheidungen.

Für den Ausbau der Erneuerbaren Energien und für die regionale Wirtschaftspolitik sind dies jedoch die entscheidenden Stellschrauben. Auch wenn halbherzige Formulierungen in nicht rechtsverbindlichen Entschließungsanträgen den Bestandschutz für manche Bereiche konstatieren, werden für zukünftige Herausforderungen die Wege verbaut.

Hier setzt die Behinderung durch die bestehenden Gemeindeordnungen an. Wo sie noch verschärft und nicht im Gegensatz dazu gelockert werden, bestehen für Stadtwerke keine fairen Chancen für die wirtschaftliche Betätigung in einem Wettbewerbsmarkt. Bei der Bewältigung der vor uns liegenden Aufgaben der Ressourcenknappheit und des Klimawandels müssten alle Kräfte gebündelt und Unternehmen motiviert werden, anstatt sie mit kleinkarierten Bestimmungen in ihrem Potenzial einzuschränken.

Das Gemeindefirtschaftsrecht ist Handlungsspielraum jeder Landespolitik, die entweder bewährte mittelständische Strukturen in der Versorgungswirtschaft stützen kann oder das Druckpotenzial auf die Unternehmen durch eine restriktive Gemeindeordnung erhöht. Die Unternehmen werden im Laufe der Entwicklung geschwächt und sehen sich über kurz oder lang zum Verkauf gezwungen, weil eine gewinnbringende wirtschaftliche Betätigung von den Kommunen als Eigner gefordert wird, sie möglicherweise aber nicht mehr darstellbar ist.

Fazit

Klimawandel und endliche Energieressourcen sowie deren Folgen erfordern eine Neudefinition der Aufgaben der Daseinsvorsorge für die Bürger. Diese Aufgabe obliegt den Kommunen und sie haben diese vielerorts den Stadtwerken übertragen. Der konsequente Ausbau der Erneuerbaren Energien ist dabei die nachhaltigste Strategie, die uns gegenwärtig zur Verfügung steht. Die Kommunalwirtschaft bzw. Stadtwerke sind wesentliche Part-

ner für den Aufbau einer dezentralen Energiewirtschaft.

Der verstärkte Zubau von Erneuerbare-Energien-Anlagen ist die wahre Alternative zu den geplanten Ersatzbauten und Kraftwerksneubauten von Stein- und Braunkohlekraftwerken. Die Nutzung regenerativ erzeugter Energie in Form von Strom und Wärme beispielsweise aus der Umwandlung von Biomethan oder Erdwärme ist an vielen Standorten nahe den Verbrauchsstellen und in der Verantwortlichkeit von vielen Kommunen oder Erzeugern möglich. Die Umwandlung in Kraft-Wärme-Kälte-Kopplung ist z.B. die Technologie für den dezentralen Einsatz, nahe am Wärme- und Kälteabnehmer.

Um diese klimapolitisch und im Sinne der Versorgungssicherheit bei abnehmenden fossilen Ener-

gieressourcen sinnvollen Optionen zu nutzen, müssen die Stadtwerke neben anderen dezentralen Energieerzeugern gestärkt werden. Wenn sie den Aufgaben einer ökologisch verantwortlichen und zukunftsweisenden Energieversorgung nicht flexibel und kreativ nachkommen dürfen, weil administrative Hemmnisse dies verhindern, verlieren Kommunen ihre wichtigste Aufgabe, die darin besteht, Vorsorge für ihre Bürger zu treffen, in dem sie ein lebenswertes Umfeld erhalten. Die Landespolitiker haben mit dem jeweiligen Gemeindegewirtschaftsrecht ein Instrument in den Händen, welches mittelbar den Ausbau der Erneuerbaren Energien und damit den Klimaschutz unterstützten oder behindern kann.

Rosa Hemmers ist Vorsitzende der EUROSOLAR-Sektion Deutschland