

Rekommunalisierung der Energienetze

Kurzstudie zur Bewertung der 10 wichtigsten Ziele und deren Erreichbarkeit

von

PUTZ & PARTNER
UNTERNEHMENSBERATUNG AG

in Kooperation mit



LESEPROBE

Stephan A. Gamm
Sebastian Storch

April 2013

Rekommunalisierung der Energienetze - Kurzstudie

PUTZ & PARTNER Unternehmensberatung
Aktiengesellschaft, Sitz Hamburg HRB 80537
Vorstand: Volker Rothenpieler (Sprecher),
Hubert Ramcke
Aufsichtsratsvorsitzender: Volker Putz

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	1
1. Zusammenfassung der Ergebnisse	2
2. Einführung	5
2.1 Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung	5
2.2 Angewandte Methodik und Vorgehensweise	7
3. Energiewirtschaftliche Grundlagen	9
3.1 Struktur und Organisation der Energiewirtschaft in Deutschland	9
3.2 Beschreibung der energiewirtschaftlichen Wertschöpfungskette	12
3.3 Aufgaben der Verteilnetzbetreiber	15
3.4 Vertragliche Regelungen von Konzessionen	18
4. Status der Rekommunalisierung von Stromnetzen	20
5. Politisches Zielsystem und Strategie der Länder und Kommunen	22
6. Untersuchung der Ziele und deren Erreichbarkeit	24
6.1 Erreichung ökologischer Ziele & Vorantreiben der Energiewende	25
6.2 Erhöhung des Wettbewerbs für den Endverbraucher	27
6.3 Niedrigere Strompreise	29
6.4 Steigerung der kommunalen Erlöse	31
6.5 Bessere Versorgungsqualität und -sicherheit	35
6.6 Stärkung der lokalen Wirtschaft	37
6.7 Besseres Infrastrukturmanagement	39
6.8 Handeln nach Gemeinwohl und weniger nach Wirtschaftsinteressen	40
6.9 Höhere Effizienz des Netzbetriebes	42
6.10 Mehr Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen	44
7. Darstellung der Ergebnisse und Fazit	46
8. Expertenumfrage	49

Vorwort

Die Möglichkeit zur Rückführung von Stromverteilnetzen in kommunale Verantwortung ist aufgrund der zurzeit vielfach auslaufenden Konzessionsverträge in aller Munde. Nach der ersten Studie zum Themenkomplex „Rekommunalisierung“ vom März 2011 hat die PUTZ & PARTNER Unternehmensberatung AG die in diesem Zusammenhang am häufigsten vorgebrachten zehn Ziele der Rekommunalisierung und deren Erreichbarkeit im Rahmen einer zweiten Studie aufgearbeitet und bewertet.

Diese Kurzstudie soll durch eine intensive Berücksichtigung der geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie der politischen, technischen und ökonomischen Hintergründe einen Beitrag zu Versachlichung der aktuell geführten Diskussion liefern.

Wir danken an dieser Stelle insbesondere Herrn Prof. Dr. André Küster Simic, Herrn Prof. Dr. Michael Hoebig und Herrn Oleksiy Krykliy von der HSBA Hamburg School of Business Administration für ihre intensive Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Expertenumfrage. Des Weiteren gilt unser Dank Herrn Prof. Dr. Karl-Werner Hansmann, Frau Prof. Dr. Ruth Boerckel-Rominger, Herrn Prof. Dr. Gert Brunekreeft, Herrn Prof. Dr. Thomas Straubhaar, Herrn Prof. Dr. Jens-Eric von Düsterlho und Herrn Prof. Dr.-Ing. Martin Kaltschmitt für ihr Mitwirken an der Expertenumfrage.

Dr. Thomas Kuprat
Mitglied der Geschäftsleitung

Dipl.-Kfm. Stephan A. Gamm
Principal

Dipl.-Ing. Sebastian Storch
Principal

PUTZ & PARTNER Unternehmensberatung AG

Hamburg, 02. April 2013

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Ziel dieser Kurzstudie ist es, einen Beitrag zur Versachlichung der aktuell geführten Diskussion um die Rekommunalisierung von Stromverteilnetzen zu leisten.

Dabei wird die Wirkung der Rekommunalisierung auf die Erreichbarkeit der 10 wesentlichen Ziele, die Befürworter hauptsächlich vorbringen, untersucht. Im Ergebnis zeigt es sich, dass nur eines dieser 10 Ziele durch die Rekommunalisierung eines Stromverteilnetzes realistisch erreicht werden kann. Bei allen übrigen ist eine Zielerreichung entweder sehr unwahrscheinlich oder nicht möglich.

Ziel 1: Erreichung ökologischer Ziele & Vorantreiben der Energiewende

Eigentum und Betreiberschaft eines Verteilnetzes ist kein wirkungsvoller Hebel zum Erreichen ökologischer Zielsetzungen. Alle Netzbetreiber sind uneingeschränkt gesetzlich dazu verpflichtet, Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien vorrangig anzuschließen und den Strom zu festgelegten Preisen abzunehmen. Dies geht einher mit der Sicherstellung der Fähigkeit des Netzes zur Aufnahme des Stroms aus Erneuerbaren Energien durch Ausbau und Optimierung der Netzfähigkeit und -kapazität.

Ziel 2: Erhöhung des Wettbewerbs für den Endverbraucher

Die Beteiligung von Kommunen an Ausschreibungsverfahren für Konzessionen kann den Wettbewerb um das Netz erhöhen, weil eine Kommune als Wettbewerber im Markt auftritt. Dies gilt jedoch keinesfalls für den Endverbrauchermarkt. Die Wettbewerbsintensität wird in diesem Bereich des Marktes nicht tangiert, weil der Endverbraucher keine Möglichkeit besitzt unter verschiedenen Netzbetreibern in seinem Versorgungsgebiet auszuwählen und somit auch keinen Einfluss auf das von ihm zu zahlende Netzentgelt nehmen kann. Der Anteil des Strompreises, der durch den Endverbraucher beeinflussbar ist, erfährt bereits heute eine sehr hohe Wettbewerbsintensität.

Ziel 3: Niedrige Strompreise

Es ist sehr unwahrscheinlich, dass sich anhand eines Wechsels des Verteilnetzbetreibers der Strompreis für Endverbraucher verringern ließe. Zum einen ist der Anteil des Netzentgelts für das Verteilnetz am gesamten Strompreis mit ca. 20% verhältnismäßig klein, zum anderen steigen die Aufwendungen für die Ertüchtigung der Netze zur Aufnahme des Stroms aus Erneuerbaren Energien, die letztlich auch den Endverbraucher treffen werden. Des Weiteren legt die Bundesnetzagentur die maximalen Erlöse, die ein Verteilnetzbetreiber erzielen darf, fest.

Ziel 4: Steigerung der kommunalen Erlöse

Über die Gewinne aus dem Netzbetrieb lassen sich die Erlöse einer Kommune steigern. Diese Gewinne müssen von einer Kommune jedoch in der Regel zunächst für die Bedienung

von Zinsen und Tilgung für den Fremdkapitalkredit – zur Finanzierung des Netzkaufpreises – sowie für zusätzlich erforderliche Investitionen verwandt werden. Ob es zu einem positiven Beitrag der finanziellen Situation der Kommune kommen kann, hängt somit maßgeblich von den Kosten ab, die durch den Erwerb und den Betrieb des Netzes veranlasst werden.

Ziel 5: Bessere Versorgungsqualität und -sicherheit

Die Versorgungsqualität und -sicherheit wird sich im Allgemeinen nicht durch kommunale Betreiber verbessern. Zum einen weist Deutschland bereits heute eine sehr hohe Versorgungsqualität auf. Zum anderen zeigen insbesondere kommunale Unternehmen negative Abweichungen vom bundesweiten Mittelwert des Qualitätsindex („System Average Interruption Duration Index“).

Ziel 6: Stärkung der lokalen Wirtschaft

Die Stärkung der lokalen Wirtschaft durch die Rekommunalisierung des örtlichen Verteilnetzes wird fast durchgehend als eines der wichtigsten Argumente angeführt. Jedoch hält die Wirksamkeit dieser Zielverfolgung einer ökonomischen Analyse nur bedingt stand und ist primär politisch getrieben. Insgesamt ist zu den komplexen ökonomischen Treibern und Wirkmechanismen festzustellen, dass es de facto keine empirischen Untersuchungen gibt die, die Wertschöpfungseffekte für die Kommunen durch die Rückführung von Verteilnetzen quantifizieren.

Ziel 7: Besseres Infrastrukturmanagement

Die Abstimmung von Instandhaltungs- und Erweiterungsaktivitäten aller Unternehmen, deren Ver- und Entsorgung an die Straßeninfrastruktur gebunden ist, kann unter Umständen verbessert werden, wenn sie unter einer organisatorischen Führung erfolgen.

Ziel 8: Handeln nach Gemeinwohl und weniger nach Wirtschaftsinteressen

Sofern das Betreiben eines Verteilnetzes, deren Leistung existenziell für den Endverbraucher ist, keine ausreichende Rendite für wirtschaftlich tätige Unternehmen erbringt (trotz effizienter Betriebsführung), erscheint die Betreiberschaft einer Kommune vor dem Hintergrund des Gemeinwohls sinnvoll und notwendig. Tatsache ist allerdings, dass auch bei Sicherstellung höchster Versorgungssicherheit ausreichende Renditen realisiert werden können – der Einsatz einer Kommune zur Sicherung des Gemeinwohls (Existenzsicherung für Endverbraucher) scheint deshalb nicht notwendig.

Ziel 9: Höhere Effizienz des Netzbetriebs

Die Erhöhung der Effizienz durch die Veränderung von einem privaten hin zu einem kommunalen Eigentümer ist nicht zu erreichen, sondern allein durch die effektive und effiziente Ausnutzung der unternehmerischen Handlungsspielräume durch den Verteilnetzbetreiber selbst.

Ziel 10: Mehr Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune

Aufgrund der zahlreichen gesetzlichen und regulierenden Vorschriften und der daraus folgenden erheblichen Limitierung der unternehmerischen und ökonomischen Handlungsspielräume ist das Erlangen von mehr Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten durch die Kommunen durch die Rekommunalisierung sehr unwahrscheinlich.

Um Argumente und Gegenargumente zu verstehen, ist es aus Sicht der Autoren unbedingt erforderlich, die wesentlichen Grundlagen der Energiewirtschaft zu erläutern. Aus diesem Grund werden in dieser Kurzanalyse zunächst die Bausteine der energiewirtschaftlichen Wertschöpfungskette und die Aufgaben von Verteilnetzbetreibern beschrieben.

Außerdem weisen die Autoren darauf hin, dass eine Bewertung einzelner energiepolitischer Maßnahmen nur auf Basis eines durchdachten und aufeinander abgestimmten energiepolitischen Zielsystems erfolgen kann.

7. Darstellung der Ergebnisse und Fazit

Eine konsolidierte Darstellung der ermittelten Erreichbarkeit der zehn untersuchten Ziele führt nach Einschätzung von PUTZ & PARTNER zu einem sehr eindeutigen Bild. Demzufolge ist kaum eines der proklamierten Ziele durch eine Rückführung der Stromverteilnetze in die Öffentliche Hand zu erreichen.

Bei vier von zehn Zielen ist eine Erreichbarkeit vollständig ausgeschlossen bzw. es besteht kein Zusammenhang (beispielsweise aus rechtlich-regulatorischen Gründen) zwischen der Zielsetzung und dem gewünschten Effekt. Dies gilt für die Erreichung ökologischer Ziele, der Erhöhung des Wettbewerbs, der Erhöhung der Versorgungsqualität und der Steigerung der Effizienz des Netzbetriebes. Für fünf andere Ziele ist die Möglichkeit einer Zielerreichung zwar nicht ausgeschlossen aber als sehr unwahrscheinlich einzuschätzen. Hierunter fallen die Ziele nach mehr kommunalen Einflussmöglichkeiten, niedrigeren Energiepreisen, der Steigerung der kommunalen Erträge, der Stärkung der lokalen Wirtschaft sowie nach einem stärkeren gemeinwohlorientierten Handeln. Die Erreichbarkeit des Ziels nach einer Verbesserung des Infrastrukturmanagements erscheint realistisch erreichbar. In der Gesamtdarstellung ergibt sich das folgende Bild:

Ziele	Zielerreichbarkeit			
	Vollständige Zielerreichung sehr wahrscheinlich	Zielerreichung möglich	Zielerreichung sehr unwahrscheinlich	Zielerreichung nicht möglich
Höhere Effizienz des Netzbetriebs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Erreichung ökologischer Ziele & Vorantreiben der Energiewende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Erhöhung des Wettbewerbs für den Endverbraucher	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Niedrigere Energiepreise	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steigerung der kommunalen Erträge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bessere Versorgungsqualität und Versorgungssicherheit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Stärkung der lokalen Wirtschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Besseres Infrastrukturmanagement	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handeln nach Gemeinwohl statt nach Wirtschaftsinteressen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mehr Einfluss- & Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Abbildung 26: Konsolidierte Darstellung der Bewertungen für alle 10 Ziele

Aus den Untersuchungsergebnissen dieser Kurzstudie ist somit die Handlungsempfehlung abzuleiten, dass eine Rückführung der Stromverteilnetze in die Öffentliche Hand, insbeson-

dere für Versorgungsnetze oberhalb der Grenze von 100.000 Netzkunden, grundsätzlich nicht sinnvoll ist.

Unabhängig von den gewichtigen Argumenten, die für die zuvor genannte Empfehlung sprechen, kann nicht ignoriert werden, dass in größeren Teilen der Bevölkerung und bei verschiedenen Einflussgruppen eine deutliche Befürwortung für die Rekommunalisierung von Stromverteilnetzen festzustellen ist. Der bisherige Zuspruch für Bürgerinitiativen, wie beispielsweise in Hamburg und Berlin sowie verschiedene Umfragen⁹⁶ belegen dies. Daher stellt sich die Frage, welche Ursachen es für diese Meinungstendenz trotz der dargelegten Faktenlage gibt? Es ist offensichtlich, dass hierfür nicht nur ein einziger Grund anzuführen ist, sondern ein Bündel von sich zum Teil gegenseitig beeinflussenden Faktoren eine wichtige Rolle spielt.

Eine zentrale Ursache ist zweifellos in der hohen und ohne fundierte Kenntnisse schwer durchschaubaren Komplexität des Handlungsrahmens der Verteilnetzbetreiber im Kontext der Anreizregulierung, des Unbundlings und der Energiewende zu sehen. Wenn wichtige Zusammenhänge nicht verstanden werden, sind faktenbasierte Schlussfolgerungen kaum möglich. Diesen Aspekt als alleinige Ursache für die Art und Weise der zurzeit geführten Diskussion anzuführen, wäre jedoch bei weitem nicht ausreichend. Ein weiterer wichtiger Grund für das aktuelle Stimmungsbild ist nach Einschätzung von PUTZ & PARTNER in dem Agieren und der Informationspolitik der Verteilnetzbetreiber selbst zu sehen. Hierbei sind folgende Aspekte zu nennen:

- o Keine differenzierende Betrachtung der größeren und vollständig entflochtenen EVU durch den Bürger. Verfehlungen der Muttergesellschaft oder anderer Unternehmenssparten werden auch den Netzbetreibern angelastet.
- o Schlechte Krisenkommunikation (beispielhaft seien hier KKW-Vorfälle, der umfassende Arbeitsplatzabbau bei großen Energieunternehmen oder die erfolgreichen Klagen von Verbrauchern gegen Gaspreiserhöhungen genannt).
- o Mangelnde Wahrnehmung einer lokalen bzw. regionalen Verwurzelung, insbesondere bei großen und überregional tätigen Verteilnetzbetreibern im Vergleich zu Stadtwerken.
- o Zu geringes Engagement bei der Vermittlung von schwierigen energiewirtschaftlichen Sachverhalten an den Bürger in Kombination mit einer latenten Unterschätzung des Bürgerwillens.
- o Intransparenz hinsichtlich der tatsächlich erwirtschafteten Unternehmensergebnisse und damit die Förderung einer Anscheinsvermutung der Vorteilhaftigkeit einer Rekommunalisierung in Teilen der Bevölkerung und den politischen Akteuren.

⁹⁶ Hamburger Abendblatt, Mehrheit der Hamburger für Rückkauf der Energienetze: „Laut einer repräsentativen Umfrage im Auftrag des Abendblatts sind 64 Prozent der Befragten für den Rückerwerb der Strom-, Gas- und Fernwärmenetze zu 100 Prozent. Nur 20 Prozent sprechen sich dagegen aus. Lediglich 14 Prozent der Befragten sind unentschieden. Hamburg ist derzeit im Besitz von 25,1 Prozent der Netze“. Hamburg, 9.2.2013.

Doch auch andere Einflussfaktoren, wie mögliche massenpsychologische Effekte durch die Finanzkrise und einem damit einhergehenden Anstieg des Misstrauens der Bevölkerung gegenüber großen – renditeorientierten – Unternehmen dürften eine Rolle spielen und die Diskussion über den Anteil und die Rolle des Staates bei der Erbringung von Versorgungsaufgaben zusätzlich beeinflussen.

Für Netzbetreiber führt dies zu der Anforderung, zukünftig deutlich mehr Gewicht auf Kommunikation und Transparenz zu legen. Aus Sicht der Autoren wäre es wünschenswert, wenn die Diskussion weniger emotional und ideologisch geführt werden würde und die Kraft der Argumente wieder stärkeres Gehör findet. Dies zu erreichen, liegt jedoch nicht nur in der alleinigen Verantwortung der Netzbetreiber, sondern fordert alle relevanten Gesellschaftsgruppen gleichermaßen. Die Aneignung elementarer Grundkenntnisse rund um das Thema Stromnetze und Energiewende ist eine zwingende Voraussetzung für das Verständnis der Argumente, die für oder gegen eine Rekommunalisierung sprechen. Die Schaffung dieser Wissensbasis sollte besonders von den Einflussgruppen, die sich aktiv an der geführten Diskussion und am Prozess der Entscheidungsfindung beteiligen, als innere Verpflichtung begriffen werden.