

Volker Lang

# Die Rolle kommunaler Unternehmen im Strommarkt

*Das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 20. März 1998 sollte die deutsche Stromwirtschaft auf eine wettbewerbsorientierte Grundlage stellen. Bei den politischen Verhandlungen über diese Neuregelung war besonders die künftige wettbewerbs- und umweltpolitische Rolle der kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen umstritten. Nach dem Regierungswechsel steht nun eine erneute Energierechtsreform bevor. Wie sind die gegenwärtig diskutierten Änderungen des Gesetzes zu beurteilen? Welche Rolle sollten die kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen künftig in der Stromwirtschaft spielen?*

Die Diskussion über die Rolle der kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EltVU) scheint mit dem Inkrafttreten des neuen Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) noch nicht beendet zu sein. Die neue Bundesregierung hat bereits im Vorfeld der Bundestagswahlen eine erneute Novellierung des Energierechts angekündigt und beabsichtigt dabei, den Interessen der kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen sowie wettbewerbs- und umweltpolitischen Erfordernissen verstärkt Rechnung zu tragen<sup>1</sup>. In diesem Zusammenhang sind auch wettbewerbspolitische Sonderrechte für die kommunalen Unternehmen gefordert worden, um den Schutz der hohen Umweltstandards der kommunalen Stromerzeugung zu sichern und die negativen fiskalischen Konsequenzen der Deregulierung für die Gemeinden abzufedern<sup>2</sup>.

Diese Diskussion im Bereich der Stromwirtschaft spiegelt die Entwicklung in anderen Geschäftsfeldern kommunaler Unternehmen wider. Die Deregulierung hat auch im Bereich der Entsorgung, des Verkehrs usw. zu Wettbewerbs- und Kostendruck für die kommunalen Unternehmen und zu einem Verlust gemeindlicher Handlungs- und Einnahmemöglichkeiten geführt. Vor dem Hintergrund der kommunalen Finanznot und der drohenden Handlungsunfähigkeit vieler Kommunen haben diese Entwicklungen intensive Auseinandersetzungen über die künftige Rolle der kommunalen Erwerbswirtschaft hervorgerufen<sup>3</sup>.

Die Diskussion über die Zukunft der kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen kann dabei als richtungsweisend für die Entwicklung in anderen Zweigen der kommunalen Erwerbswirtschaft gesehen

werden. Aber auch für die Gesamtstruktur der deutschen Stromwirtschaft ist die Rolle der kommunalen Unternehmen von hoher Bedeutung, denn im Jahre 1996 wurden immerhin ca. 10% der deutschen Stromerzeugung und ca. 33% der deutschen Stromabgabe an Endverbraucher von den kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen abgewickelt<sup>4</sup>. Deswegen soll im folgenden aus volkswirtschaftlicher Sicht diskutiert werden, welche Rolle die kommunalen Versorgungsunternehmen im künftigen Strommarkt spielen sollten.

## Rolle der Gemeinden

Die Gemeinden haben die Entwicklung der deutschen Elektrizitätswirtschaft seit deren Anfängen Ende des 19. Jahrhunderts wesentlich mitbestimmt. Bereits in den zwanziger Jahren entstand die Dominanz öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Versorgungsunternehmen, die bis heute fortbesteht<sup>5</sup>. Das

<sup>1</sup> Siehe etwa die Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 19.12.1996, Bundestagsdrucksache 13/7274 sowie die Pressemitteilung der SPD vom 2. April 1998: Energierechtsreform neu aufrollen – Stadtwerke stärken – Markt und Ökologie versöhnen. Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) hat von der neuen Bundesregierung bereits die Einlösung dieser Ankündigung verlangt. Siehe Pressemitteilung 12/98 des VKU vom 20. November 1998: VKU fordert Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes ein.

<sup>2</sup> Siehe statt vieler die Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes vom 27. Mai 1997.

<sup>3</sup> Siehe beispielsweise D. Ehlers: Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 113. Jg. (1998), S. 497 ff.; U. Cronauge: Benötigen die Kommunen ein neues Gemeindefinanzrecht?, in: der gemeindehaushalt, 12/1997, S. 265 ff.

<sup>4</sup> Siehe H.-W. Schiffer: Energiemarkt Bundesrepublik Deutschland, Köln 1997, S. 146 ff.

<sup>5</sup> Im Jahr 1996 waren weniger als 20% der deutschen Elektrizitätsversorgungsunternehmen den privaten Unternehmen zuzurechnen, wobei Unternehmen als privat bezeichnet werden, wenn die öffentliche Hand einen geringeren Anteil als 25% hält. Siehe hierzu H.-W. Schiffer, a.a.O., S. 161. Siehe zur Geschichte der deutschen Stromversorgung außerdem H. Gröner: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden 1975, S. 46 ff.

*Dr. Volker Lang, 27, hat an der Universität Marburg in Volkswirtschaft promoviert und ist als Unternehmensberater bei A.T. Kearney in Berlin tätig.*

Energiewirtschaftsgesetz aus dem Jahr 1935, das bis 1997 Bestand hatte, schuf ausgehend von der Einschätzung, daß Wettbewerb in der Stromwirtschaft volkswirtschaftlich schädlich sei, ein System räumlich abgegrenzter Versorgungsgebiete, in denen jeweils nur ein Versorgungsunternehmen als Stromanbieter fungierte. Die Elektrizitätsversorgungsunternehmen wurden dabei einer speziellen energierechtlichen Preis- und Investitionsaufsicht unterworfen. In diesem System konnten die Gemeinden durch langfristige Konzessionsverträge gebietsfremden Versorgungsunternehmen das Recht zur ausschließlichen Versorgung des Gemeindegebietes erteilen oder ihren Versorgungsauftrag durch eigene kommunale Unternehmen wahrnehmen.

Diese ordnungspolitische Struktur ließ den Gemeinden insbesondere dann einen starken Einfluß auf die Stromversorgung, wenn der Versorgungsauftrag durch eigene Versorgungsunternehmen wahrgenommen wurde. Das örtliche Monopol verschaffte den kommunalen Unternehmen eine Absatzgarantie für den eigenerzeugten Strom, die es den Gemeinden ermöglichte, durch die Tätigkeit der kommunalen Unternehmen öffentliche Ziele zu verfolgen. Dabei stand bis in die achtziger Jahre der Aufbau einer flächendeckenden und sozial ausgewogenen Versorgung im Mittelpunkt. In den letzten Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt zunehmend auf Maßnahmen mit dem Ziel der Schaffung einer umweltfreundlichen Stromerzeugung.

Nach der Neuordnung des deutschen Energierechts durch die Elektrizitäts-Binnenmarkt-Richtlinie der EU und das neue Energiewirtschaftsgesetz, das am 29. 4. 1998 in Kraft getreten ist, müssen sich die kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Erzeugungsbereich dem Wettbewerb durch andere Anbieter stellen. Diese haben neben der Möglichkeit, eigene Sticheleitungen zu Abnehmern im Versorgungsgebiet der Gemeinden aufzubauen, auch das Recht, das kommunale Stromnetz im Wege der Durchleitung zu benutzen.

Ebenso wie alle anderen Elektrizitätsversorgungsunternehmen müssen nach § 6 des neuen Energiewirtschaftsgesetzes die kommunalen Unternehmen den anderen Versorgern das eigene Leitungsnetz zu diskriminierungsfreien Bedingungen zur Verfügung stellen. Hierbei können die Gemeinden zwischen dem System des verhandelten Netzzugangs und dem System des Alleinabnehmers wählen<sup>6</sup>. Beide Systeme

müssen nach § 7 EnWG zu gleichen wirtschaftlichen Ergebnissen führen, so daß sich auch aus dem kommunalen Alleinabnehmersystem trotz der großen Hoffnungen, die viele kommunale Interessenvertreter bei den Verhandlungen über das Energiewirtschaftsgesetz auf dieses System gesetzt haben, für die Gemeinden kaum Chancen ergeben, die Versorgung eines Abnehmers im Gemeindegebiet durch externe Lieferanten zu verhindern<sup>7</sup>.

Inwieweit sich aus ihrer Position als alleiniger Ansprechpartner in allen Fragen der Abwicklung der Stromlieferung für die kommunalen Unternehmen beim Angebot von Stromdienstleistungen (Contracting, Lastmanagement etc.) Wettbewerbsvorteile ergeben, ist gegenwärtig allerdings noch nicht abzusehen.

### Konsequenzen für die Gemeinden

Die kommunalen Interessenvertreter haben die Aufhebung der geschlossenen Versorgungsgebiete ursprünglich strikt abgelehnt<sup>8</sup>. Sie befürchteten eine Verschärfung der kommunalen Finanznot und negative Auswirkungen auf kommunale Umweltschutzmaßnahmen.

Fiskalische Einbußen ergeben sich für die Gemeinden vor allem durch die wirtschaftliche Bedrohung der kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Zuge der Deregulierung. Der Wettbewerb wird sich zunächst auf lukrative Großkunden konzentrieren, deren Verlust zu hohen wirtschaftlichen Belastungen für viele kommunale Unternehmen führen wird. Mit hohen Gewinnen der kommunalen Unternehmen ist in Zukunft somit nicht mehr zu rechnen. Inwieweit es außerdem zu einer Schmälerung des Aufkommens an Konzessionsabgaben kommen wird, ist gegenwärtig noch nicht abzusehen<sup>9</sup>.

Die Gemeinden befürchten, daß die Stromversorger in Zukunft weniger für die Konzessionsabgabe zu zahlen bereit sein werden, da sie ihnen nicht mehr das Recht zur ausschließlichen Versorgung des Gemeindegebietes, also das Monopol der örtlichen Stromversorgung, einräumen können. Außerdem können Stromversorger und -abnehmer nach der Neuregelung des Energiewirtschaftsgesetzes die Zahlung von Konzessionsabgaben zumindest teilweise umge-

<sup>7</sup> Siehe beispielsweise B. Homberg, D. Paulat: Wahl des Netzzugangs, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Jg. 48 (1998), S. 454 ff.

<sup>8</sup> Siehe exemplarisch Hauptausschuß des Deutschen Städtetages: *Kommunale Konzeption für eine Reform der Energiewirtschaft*, in: *der städtetag*, 12/1994, S. 839 ff.

<sup>9</sup> Die Konzessionsabgabe ist das Entgelt, das ein Elektrizitätsversorgungsunternehmen für das Recht zur unmittelbaren Versorgung von Letztverbrauchern mit Strom und Gas im Gemeindegebiet mittels Benutzung öffentlicher Wege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen an die Gemeinde entrichtet.

<sup>6</sup> Siehe zur Erklärung des Alleinabnehmersystems etwa: L. Kumkar: *Wettbewerb auf den Strommärkten? – Zur deutschen Umsetzung der Stromrichtlinie und den Auswirkungen auf kommunale Versorgungsunternehmen und regenerative Energiequellen*, in: *Die Weltwirtschaft*, 3/1997, S. 310 ff.

hen<sup>10</sup>. Die Argumentation der Gemeinden ist allerdings umstritten, denn es kann angeführt werden, daß das gemeindliche Wegemonopol als eigentliche Quelle der Konzessionsabgabe in vollem Umfang erhalten bleibt, so daß die Gemeinden weiterhin auf der Zahlung der vollen Konzessionsabgabe beharren können<sup>11</sup>.

Die Gemeinden verlieren noch ein weiteres fiskalisches Element des örtlichen Monopols. Bisher stellte die Möglichkeit, die Kosten umweltpolitischer Maßnahmen auf den Strompreis zu überwälzen, faktisch eine gemeindliche „Stromabgabe“ dar, die den Gemeinden zusätzliche Handlungsspielräume für Investitionen in Erzeugungskapazitäten und die Förderung umweltfreundlicher Energieträger verschaffte. Durch den Wegfall dieser Möglichkeit werden viele Maßnahmen zur Förderung regenerativer Energieträger und zur effizienten Energienutzung kaum noch finanzierbar sein.

Im Zentrum der Diskussion steht vor allem die Zukunft der kommunalen Kraft-Wärme-Kopplung (KWK). Diese Technologie, deren Ausbau von Bund, Ländern und Gemeinden massiv gefördert worden ist, stellt einen wichtigen Hoffnungsträger für eine umweltgerechte Energiewirtschaft dar, denn durch die gekoppelte Erzeugung von Strom und Wärme können bei der Bereitstellung einer gegebenen Energiemenge gegenüber anderen thermischen Erzeugungstechniken Primärenergie- und damit Emissionseinsparungen von über 50% erzielt werden. Das hohe Wachstumspotential der KWK in Deutschland zeigt sich auch daran, daß der Anteil der KWK mit 9% an der Stromerzeugung weit unter dem Anteil in anderen europäischen Ländern liegt<sup>12</sup>.

Aufgrund der hohen Investitionen in Leitungsnetze, die für den Transport der Wärme und des Stroms notwendig sind, ist die Kraft-Wärme-Kopplung besonders in räumlicher Nähe zum Verbraucher wirtschaftlich. Die eng besiedelten kommunalen Versorgungsgebiete stellen aufgrund ihrer hohen Verbraucherdichte somit häufig ideale Standorte für KWK-Anlagen dar.

<sup>10</sup> Siehe ausführlich zur Entwicklung der Konzessionsabgabe aus kommunaler Sicht B. Leutner, S. Garcia Scholz: Ein Nachruf auf die Konzessionsabgabe, in: der Gemeindehaushalt, 11/98, S. 241 ff.

<sup>11</sup> Siehe zu dieser Argumentation C. Bier, D. Schmidtchen: Das Ende des Strom-Monopols, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 241 vom 17. Oktober 1998, S. 15.

<sup>12</sup> So erzeugen Dänemark und die Niederlande ca. 40% des Stroms mit dieser Technik. Siehe die Mitteilung der Europäischen Kommission an den Ministerrat und das Europäische Parlament, Com (97) 514 final.

Im Jahre 1993 wurden ca. 75% der deutschen KWK-Leistung auf kommunaler Ebene erzeugt<sup>13</sup>. Bei einem reinen Preiswettbewerb, der die umweltpolitische Vorteilhaftigkeit der Kraft-Wärme-Kopplung nicht honoriert, ist der Bestand vieler dieser Anlagen gefährdet. Das neue Energiewirtschaftsgesetz sieht in § 6 Abs. 3 zwar eine Sonderregelung zugunsten der Kraft-Wärme-Kopplung vor. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist aber zweifelhaft, daß sich durch diese besondere Berücksichtigung der Kraft-Wärme-Kopplung im Rahmen der kartellrechtlichen Prüfung ein wirksamer Wettbewerbsschutz ergeben wird. Auch die Frage, inwieweit sich diese Schutzwirkung durch das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom 24. März 1999 entfalten wird, kann gegenwärtig aber noch nicht abschließend beantwortet werden<sup>14</sup>.

Die skizzierten negativen umweltpolitischen und fiskalischen Auswirkungen bilden den Schwerpunkt der Kritik der kommunalen Interessenverbände am neuen Energiewirtschaftsgesetz. Sowohl der Bundesrat als auch die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag haben sich einige der Positionen der Gemeinden zu eigen gemacht, konnten aber keine entsprechenden Änderungen des Gesetzentwurfs herbeiführen. Nach dem Regierungswechsel in Bonn steht die Frage nach der Stellung der kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Erzeugerwettbewerb erneut auf der politischen Agenda. Deswegen ist zu fragen, wie eine umweltpolitisch und fiskalisch begründete Sonderstellung kommunaler Elektrizitätsversorgungsunternehmen aus volkswirtschaftlicher Sicht zu beurteilen wäre.

### Umweltpolitik der Gemeinden

Aus ökonomischer Sicht stellt eine saubere Umwelt ein öffentliches Gut dar. Aufgrund des resultierenden Trittbrettfahrerproblems bei der Bereitstellung dieses Gutes erscheint ein staatliches Eingreifen zum Schutze der Umwelt aus volkswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich gerechtfertigt. Gemäß der ökonomischen Theorie des Föderalismus sollte im föderativen Staat für die Entscheidung über die Erfüllung dieser Aufgabe diejenige Ebene zuständig sein, die alle Nutznießer und Kostenträger der Maßnahmen umfaßt. Durch diese fiskalische Äquivalenz kann gewährleistet werden, daß die politischen Entscheidungsträger die Kosten der jeweiligen Maßnahmen mit ihrem Nutzen

<sup>13</sup> Siehe ausführlich zur gegenwärtigen Situation der KWK in Deutschland K. Traube, D. Münch: Zur Struktur der deutschen Elektrizitätswirtschaft, in: Zeitschrift für Neues Energierecht, Jg. 1 (1997), S. 17 ff.

<sup>14</sup> Siehe für Beispielrechnungen A. Meyer / T. Kloubert: Ökosteuern: vorteil für KWK, in: Energie & Management vom 1. April 1999, S. 1 f.

abwägen<sup>15</sup>. Nur wenn alle Wirkungen, die von der Bereitstellung des öffentlichen Gutes ausgehen, in den politischen Entscheidungsprozeß eingehen, kann ein bestmögliches Angebot durch die öffentliche Hand zustande kommen. Zu vermeiden ist eine Zentralisierung, bei der nicht alle externen Wirkungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. In einer solchen Situation wird das Umweltschutzniveau zu gering ausfallen, da ein Großteil des Nutzens Bürgern zugute kommt, die nicht zur Finanzierung herangezogen werden können<sup>16</sup>. Maßgeblich für die geeignete Zuordnung der umweltpolitischen Entscheidungskompetenzen im föderativen Staat sollte somit die räumliche Ausdehnung der jeweiligen Umweltbelastung sein.

Bei den Umweltproblemen, die von der Stromwirtschaft verursacht werden, handelt es sich vor allem um Verunreinigungen der Luft mit CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> und Staub. Da diese Emissionen einen weit überörtlichen Wirkungskreis haben, sollten für die Entscheidung über den Umweltschutz in diesen Bereichen eher zentrale Ebenen (etwa der Bund, die EU oder die Klimarahmenkonvention) zuständig sein. Bei einer kommunalen Luftreinhaltungspolitik läßt sich eine Situation des Gefangenendilemmas erwarten, da der Nutzenkreis von Schutzmaßnahmen weit über den gemeindlichen Bereich hinausgeht. Die Gemeinden werden also kaum bereit sein, ihre hohen umweltpolitischen Anstrengungen im deregulierten Strommarkt fortzuführen.

Während sie die Aufwendungen für den Umweltschutz im alten System auf den Strompreis überwälzen konnten, müssen diese nun direkt aus dem kommunalen Haushalt bestritten werden und konkurrieren direkt mit anderen kommunalen Ausgaben, die aus gemeindlicher Sicht weniger externe Effekte aufweisen. Wegen dieses Dilemmas der gemeindlichen Umweltpolitik werden die Anstrengungen der Gemeinden hinter dem volkswirtschaftlich wünschenswerten Maß zurückbleiben. Darüber hinaus bestünde bei einer weitgehenden kommunalen Luftreinhaltungspolitik kaum die Möglichkeit, interkommunale Grenzkostenunterschiede bei der Emissionsminderung auszuschöpfen.

Aus diesen Gründen erscheint eine Kompetenz auf der Bundes- bzw. EU-Ebene angebracht, in deren Rahmen umweltpolitische Mindestanforderungen de-

finiert werden sollten, über die hinaus die Gemeinden weitreichendere umweltpolitische Ziele anstreben können sollten.

### Kompensatorische Umweltpolitik?

Da ein reiner Preiswettbewerb in der Stromerzeugung ein Absinken des Umweltschutzniveaus in der Stromwirtschaft nach sich ziehen würde, hat bereits die Deregulierungskommission eine umweltpolitische Flankierung für notwendig gehalten: „Die durch die Deregulierung der Elektrizitätswirtschaft freigesetzten Anreize [...] sind zu verknüpfen mit den durch die umweltpolitische Regulierung zu setzenden Anreizen, dabei aus eigenem Interesse die gebotene Rücksicht auf die Umwelt zu nehmen.“<sup>17</sup> Gegenwärtig existieren jedoch weder auf EU- noch auf Bundesebene umweltpolitische Instrumente, die den Stromerzeugern und -abnehmern marktliche Anreize geben, umweltfreundlich zu agieren. Das dominierende Ordnungsrecht ist aus dieser Sicht ineffizient, da es nicht dazu führt, daß die kostengünstigsten Emissionsminderungspotentiale erschlossen werden. Auch die von der neuen Bundesregierung im Rahmen des Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform beschlossene Stromsteuer bietet keine Anreize für eine umweltfreundliche Stromerzeugung, da sie nicht zwischen den verschiedenen Erzeugungstechnologien diskriminiert, sondern auf den Stromverbrauch abzielt.

Angesichts dieser Defizite fordern kommunale Interessensvertreter eine starke umweltpolitische Kompetenz der Gemeinden als Korrektiv für den mangelhaften Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente wie Abgaben, Steuern und Zertifikate in der deutschen und europäischen Elektrizitätspolitik. Tatsächlich ist zu fragen, ob angesichts mangelnder marktlicher Anreize für Stromerzeuger und -abnehmer, volkswirtschaftlich sinnvolle Potentiale der Emissionsminderung zu nutzen, die kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Rahmen einer „kompensatorischen Umweltpolitik von unten“ die Aufgabe übernehmen sollten, dezentral effiziente Emissionsminderungspotentiale auszuschöpfen<sup>18</sup>. Aufgrund ihrer Nähe zu den örtlichen Energieverbrauchern und der Verzahnung ihrer Elektrizitätswirtschaftlichen Entscheidungen mit anderen kommunalen Kompetenzen im Rahmen örtlicher Energiekonzepte erscheinen die kommunalen EltVU zunächst als besonders geeignet für diese Aufgabe<sup>19</sup>. Aus dieser Sicht könnte eine

<sup>15</sup> Siehe grundlegend zur ökonomischen Theorie des Föderalismus M. Olson: The principle of fiscal equivalence: The division of responsibilities among different levels of government, in: American Economic Review, Vol. 59 (1969), S. 479 ff.

<sup>16</sup> Bei einer Überzentralisierung werden die Bürger, die von der Bereitstellung des öffentlichen Gutes profitieren, ihre Nachfrage mit einer zu geringen Berücksichtigung der anfallenden Kosten äußern, so daß die Bereitstellung des öffentlichen Gutes in der Regel zu hoch ausfällt.

<sup>17</sup> Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991, S. 88, Tz. 373.

<sup>18</sup> Siehe hierzu zusammenfassend V. Lang: Die Regulierung der deutschen Stromwirtschaft. Eine föderalistischtheoretische Analyse, Frankfurt, erscheint 1999.

<sup>19</sup> Siehe hierzu die Argumente, die in den achtziger Jahren im Rahmen der „Rekommunalisierungsdebatte“ angeführt wurden. Siehe statt vieler P. Hennicke et al.: Die Energiewende ist möglich. Für eine neue Energiepolitik der Kommunen, Freiburg 1985.

wettbewerbsspolitische Ausnahmestellung der kommunalen Unternehmen, die es ihnen ermöglicht, kostengünstige Potentiale der Emissionsminderung zu erschließen, als Substitut für eine im Preismechanismus verankerte umweltpolitische Steuerung gesehen werden. Allerdings könnte eine solche Aufgabenverteilung nicht die Effizienz einer marktgesteuerten Umweltpolitik erreichen, bei der sich die Nutzung von Umweltschutzpotentialen für die einzelnen Wirtschaftssubjekte wirtschaftlich auszahlt.

Die kommunalen Unternehmen haben keinen systematischen wirtschaftlichen Anreiz zu umweltfreundlichem Verhalten, da die kommunalen Entscheidungsträger kein direktes wirtschaftliches Interesse an der Effizienz der ergriffenen Maßnahmen haben. Aus diesem Grund ist zu befürchten, daß in den Gemeinden vor allem öffentlichkeitswirksame Maßnahmen ergriffen werden, die sich wenig an der umweltpolitischen Effizienz orientieren. Ein Wettbewerbschutz für kommunale Unternehmen würde außerdem zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten führen, da nur unzureichende Anreize zur Erhöhung der statischen und dynamischen Effizienz der Stromerzeugung gegeben wären.

Zu bevorzugen ist eine gezielte Förderung einzelner Erzeugungstechnologien, wie sie im Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform durch die Entlastung von der Mineralöl- und Erdgassteuer für Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen mit einem Jahresnutzungsgrad von mindestens 60% vorliegt. Anlagen mit einem Jahresnutzungsgrad von über 70% werden sogar ganz von der Brennstoffsteuer befreit. Allerdings weist diese Förderung ebenso wie die von der Bundesregierung angekündigte Privilegierung der Kraft-Wärme-Kopplung durch ihre Aufnahme ins Stromeinspeisungsgesetz aus volkswirtschaftlicher Sicht gravierende Defizite auf. Sie bietet keine wettbewerblichen Anreize zur Steigerung der Effizienz umweltfreundlicher Stromerzeugung, da die Förderung für alle Anlagen gewährleistet ist, die den politisch festgelegten Tatbestand erfüllen. Über dieses Niveau hinaus wird eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Kraftwerksparks hin zu effizienteren Anlagen nicht gefördert<sup>20</sup>.

### Fiskalische Argumente

Auch mit dem Argument, daß das neue Energiewirtschaftsgesetz die Finanzknappheit der Gemeinden verschärft, haben die Gemeinden die Beibehaltung

<sup>20</sup> Einen zweckmäßigeren Fördermechanismus für umweltfreundliche Energieträger würde ein Quotenmodell darstellen, das zwischen den Anbietern umweltfreundlichen Stroms Wettbewerb initiiert. Siehe hierzu etwa R. Menges: Staatlich garantierte Preise oder regenerativer Quotenhandel?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 46 (1998), S. 687 ff.

des örtlichen Monopols der Stromversorgung gefordert. So fürchten die kommunalen Interessenvertreter, daß sie ohne die Subventionierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) durch die Gewinne der kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Rahmen des kommunalen Querverbundes nicht mehr in der Lage sein werden, das politisch erwünschte Maß an öffentlichen Verkehrsleistungen bereitzustellen. Allerdings ist die Finanzierung des ÖPNV aus Monopolgewinnen der gemeindeeigenen Stadtwerke sowohl aus allokativer als auch aus verteilungspolitischer Sicht bedenklich<sup>21</sup>.

Aus allokativer Sicht vermindert die gesicherte Quersubventionierung des ÖPNV den Druck auf die Gemeinden, Verkehrsleistungen kosteneffizient bereitzustellen. Außerdem erschwert der Querverbund die transparente Erfassung der tatsächlichen Kosten des ÖPNV und behindert eine klare Abwägung zwischen Kosten und Nutzen der Verkehrsangebote. Eine direkte Finanzierung des ÖPNV aus dem Gemeindehaushalt könnte dazu beitragen, das öffentliche Angebot im Verkehrsbereich besser an den Präferenzen der Bürger auszurichten. Aus verteilungspolitischer Sicht berücksichtigt die Finanzierung über den Strompreis keinerlei persönliche Merkmale der Finanzierungsträger. Eine gerechte Einnahmeerhebung müßte aber eher an der Leistungsfähigkeit der Zensiten anknüpfen als an deren Stromrechnung. Auch hier wäre die direkte Finanzierung des ÖPNV – insoweit tatsächlich eine öffentliche Aufgabe bei der Bereitstellung öffentlicher Transportleistung vorliegt – aus dem allgemeinen Gemeindehaushalt vorzuziehen.

Sicherlich belegen die akuten Finanznöte der Gemeinden die Notwendigkeit einer Reform des kommunalen Einnahmesystems. Eine solche Reform sollte aber nicht in der Aufrechterhaltung bzw. Wiedereinführung eines volkswirtschaftlich ineffizienten Wettbewerbschutzes kommunaler Elektrizitätsversorgungsunternehmen bestehen. Vielmehr sollte den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, sich eigene Steuerquellen zu erschließen oder ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen im Rahmen des steuerlichen Verbundsystems sollte gesteigert werden. Solche Reformen sind in den letzten Jahren wiederholt vorgeschlagen worden<sup>22</sup>.

### Chancengleichheit im Wettbewerb

Die deutsche Stromwirtschaft stellt einen hochkonzentrierten Wirtschaftszweig dar; im Jahre 1996 produzierten die sechs größten Verbund-Unter-

<sup>21</sup> Siehe auch C. Bier, D. Schmidtchen, a.a.O.

<sup>22</sup> Siehe etwa Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1997, S. 194 ff.

nehmen über 78% des deutschen Stroms, wobei auf die drei größten Unternehmen ca. 53% der Stromerzeugung entfielen. Darüber hinaus sind die Verbund-Unternehmen regelmäßig an den regionalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen beteiligt und nehmen Einfluß auf deren Geschäftspolitik<sup>23</sup>. Die ca. 1000 kommunalen Versorgungsunternehmen erzeugten 1996 ca. 10% des deutschen Stroms, es wird allerdings damit gerechnet, daß sich dieser Anteil in der Folge der Deregulierung erheblich verringern wird und von den 1000 kommunalen Versorgungsunternehmen in Deutschland nur rund 100 übrigbleiben werden<sup>24</sup>. Die zu erwartende steigende Marktkonzentration allein kann jedoch kein Grund für einen Bestandsschutz der kommunalen Unternehmen sein, denn aus wettbewerbspolitischer Sicht wird sich im Erzeugerwettbewerb – unter Einschluß der neu auftretenden Marktteilnehmer (Versorgungsunternehmen aus dem europäischen Ausland, unabhängige Stromerzeuger, Stromhändler etc.) – die effizienteste Marktstruktur durchsetzen, wenn faire Rahmenbedingungen für den Wettbewerb existieren. Entscheidend ist also, ob eine Benachteiligung der kommunalen Unternehmen im Wettbewerb vorliegt. Im Mittelpunkt der Diskussion steht hier die mögliche Benachteiligung der kommunalen Unternehmen durch die Verbändevereinbarung<sup>25</sup>, durch die mangelhafte umweltpolitische Flankierung des Wettbewerbs und durch die Begrenzung der wirtschaftlichen Tätigkeit auf das eigene Gemeindegebiet im Rahmen des Örtlichkeitsprinzips der Gemeindeordnungen.

Die Kritik an der Verbändevereinbarung richtet sich vor allem gegen die Entfernungsabhängigkeit der Durchleitungsentgelte im Bereich über 100 km. Dieser Tarifbestandteil spiegelt die wahren Kosten der Durchleitung nicht wider, da der Stromtransport über mehr als 100 km aus physikalischen Gründen keine höheren Kosten verursacht als ein Transport über kürzere Distanzen. Die Entfernungsabhängigkeit erschwert den Stromeinkauf der kommunalen Unternehmen bei räumlich entfernten Anbietern und zementiert somit die regionalen Monopole der Stromversorgung. Außerdem verhindert die gegenwärtige Struktur der Durchleitungsentgelte das Entstehen einer Strombörse und eines Spotmarkt-Preises für Strom, die – wie die Erfahrungen aus dem Ausland zeigen – für das Entstehen eines dynamischen Erzeugerwettbewerbs von entscheidender Bedeutung sind<sup>26</sup>. Die neue Bundesregierung hat bereits angekündigt, daß sie die Verbändevereinbarung durch eine Netzzugangsverordnung (NZVO) ersetzen will. Der vorliegende Entwurf sieht auch eine Korrektur des entfernungsabhängigen Entgelts vor<sup>27</sup>.

Auf das Problem der fehlenden umweltpolitischen Rahmenbedingungen ist am Beispiel der Kraft-Wärme-Kopplung bereits eingegangen worden. Durch eine gezielte Förderung der KWK können hohe „stranded investments“ der kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen vermieden werden; ein genereller Wettbewerbsschutz der kommunalen Unternehmen aus umweltpolitischen Gründen ist dagegen nicht zweckmäßig.

### **Aufhebung des Örtlichkeitsprinzips?**

Von besonderer Bedeutung für die Wettbewerbssituation kommunaler Elektrizitätsversorgungsunternehmen ist die Begrenzung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit auf das eigene Gemeindegebiet. Aufgrund dieses Örtlichkeitsprinzips der Gemeindeordnungen dürfen die kommunalen Unternehmen Stromabnehmer außerhalb des eigenen Versorgungsgebietes nicht mit Strom beliefern, während umgekehrt überörtliche Anbieter Kunden aus dem eigenen Gemeindegebiet versorgen können. Insbesondere attraktive Großkunden werden die kommunalen Unternehmen an überörtliche Versorgungsunternehmen verlieren. Damit die kommunalen Unternehmen tatsächlich chancengleich am Erzeugerwettbewerb teilnehmen können, erscheint somit die Aufhebung des Örtlichkeitsprinzips geboten. Nach der bestehenden Gesetzeslage können die kommunalen Unternehmen lediglich durch interkommunale Zusammenarbeit, etwa durch Kooperationen beim Stromeinkauf und bei der Bereitstellung von Reservestrom sowie durch Fusionen, das wirtschaftliche Betätigungsfeld über das eigene Gemeindegebiet hinaus ausdehnen. Obwohl die alte Bundesregierung die Bundesländer aufgefordert hat, die Gemeindeordnungen so zu ändern, daß die wirtschaftliche Tätigkeit der kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen jenseits des eigenen Gemeindegebiets erleichtert wird, hat bisher lediglich Bayern eine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung herbeigeführt<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Siehe K. Traube, D. Münch, a.a.O.

<sup>24</sup> So Erich Deppe, der Vorsitzende des Bundesverbandes der Gas- und Wasserwirtschaft (BGW), in: o. V.: Sterben von Stadtwerken vorprogrammiert, in: *Energie & Management* vom 15. September 1997, S. 2.

<sup>25</sup> Die Verbändevereinbarung zwischen dem Bund der Deutschen Industrie (BDI), der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (VDEW) und dem Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) regelt die Bedingungen einer Durchleitung von Strom durch fremde Stromnetze.

<sup>26</sup> Aus diesen Gründen wird verstärkt Kritik an der Verbändevereinbarung geübt. Siehe etwa M. Kraus: Durchleitung in der Praxis, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 249 vom 27.10.1998, S. B 1.

<sup>27</sup> Siehe P. Klafka et al.: Netzzugangsverordnung für elektrische Netze, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Jg. 48 (1998), S. 35 ff.

<sup>28</sup> Siehe genauer C. Enkler: Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen in neuen Geschäftsfeldern, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Jg. 12 (1998), S. 348.

Allerdings ist aus ordnungspolitischer Sicht die Aufhebung des Örtlichkeitsprinzips abzulehnen. Privater Wirtschaftstätigkeit sollte systematisch ein Vorrang gegenüber der öffentlichen Wirtschaft eingeräumt werden. Die Forderung, daß öffentliche Unternehmen nur dann tätig werden sollten, wenn die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht durch die Einflußnahme auf private Unternehmen im Marktsystem gewährleistet werden kann, manifestiert sich nicht zuletzt im ökonomischen Subsidiaritätsprinzip. Inhaltlich begründen läßt sich dieser Vorrang privater Wirtschaftstätigkeit mit den der öffentlichen Wirtschaft inhärenten Ineffizienzen, die daraus resultieren, daß öffentliche Unternehmen nicht im gleichen Maße wie private Unternehmen dem Wettbewerb ausgesetzt sind<sup>29</sup>. Die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen sollte demnach engen Schranken unterliegen und nicht in Konkurrenz zu privaten Unternehmen erfolgen. Die Begrenzung der wirtschaftlichen Tätigkeit kommunaler Elektrizitätsversorgungsunternehmen auf das Territorium ihrer öffentlichen Träger stellt eine solche Schranke dar.

Ein weiterer ökonomischer Grund spricht für die Beibehaltung des Örtlichkeitsprinzips. Die Legitimation kommunaler Unternehmen durch ihren öffentlichen Zweck wurzelt in der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter für die örtliche Bevölkerung. Für die Teilnahme am Wettbewerb jenseits der Gemeindegrenzen entfällt dieser Zweck, da gemeindeexterne Bürger Adressaten der Leistungen der kommunalen Unternehmen sind<sup>30</sup>. Auch die Erzielung von Einnahmen zur Finanzierung lokaler öffentlicher Aufgaben kann aus ökonomischer Sicht nicht als Begründung einer kommunalen Wirtschaftstätigkeit außerhalb des eigenen Gemeindegebietes gesehen werden<sup>31</sup>. Die Einnahmenerzielung stellt lediglich ein abgeleitetes Ziel der öffentlichen Tätigkeit dar und rechtfertigt *sui generis* keine Tätigkeit kommunaler Unternehmen.

### Privatisierung vorantreiben

Die kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen haben vielfältige Maßnahmen ergriffen, um sich auf den Wettbewerb vorzubereiten. Zu nennen sind hier beispielsweise die Änderung der Rechtsform von kommunalen Eigenbetrieben hin zu privaten Rechtsformen wie der GmbH und der AG, die insbesondere größere kommunale Versorgungsunternehmen durchgeführt haben. Durch die Lockerung der Abhängigkeit

von den Vorgaben der kommunalpolitischen Gremien, können die kommunalen Versorgungsunternehmen schneller und flexibler im Wettbewerb auftreten. Auch die gegenwärtig intensiv durchgeführten Bemühungen, die betrieblichen Abläufe durch Reorganisation effizienter zu gestalten, um die Kosten der Leistungserstellung zu senken, dienen der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Beide Entwicklungen zeigen, daß sich die wirtschaftliche Tätigkeit der kommunalen Versorgungsunternehmen zunehmend der privater Unternehmen annähert. Kommunale Unternehmen müssen ihre unternehmerischen Entscheidungen zunehmend am Markt, also an den Präferenzen der Kunden ausrichten, so daß weniger Raum für Maßnahmen zur Erreichung öffentlicher Ziele verbleibt, da diese Kosten verursachen und die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Aus diesem Grund stellt sich verstärkt die Frage nach der ordnungspolitischen Legitimation einer im öffentlichen Eigentum stehenden Stromerzeugung, wenn diese nicht der Erreichung öffentlicher Ziele dient. Die zunehmende Wahl privater Rechtsformen verstärkt außerdem das Problem der Trennung zwischen Eigentum und Verfügungsgewalt und wirft Zweifel auf, daß die öffentlichen Eigner tatsächlich in der Lage sind, die Unternehmenspolitik zu bestimmen<sup>32</sup>. Ohne eine enge Kontrolle der Geschäftsführung durch die kommunalen Gremien kann aber die Durchsetzung öffentlicher Zielsetzungen in der Unternehmenspolitik nicht abgesichert werden.

Als Folge der Grundentscheidung des Gesetzgebers, daß die Erzeugung von Strom im Wettbewerb erfolgen sollte, ist es also zu bezweifeln, daß die kommunalen Versorgungsunternehmen ihrer öffentlichen Zwecksetzung, die ja gerade darauf basiert, daß sie Aufgaben wahrnehmen, die von privaten im Marktsystem agierenden Elektrizitätsversorgungsunternehmen nicht erfüllt werden können, unter den Bedingungen des Erzeugerwettbewerbs noch gerecht werden. Zu beobachten ist eine deutliche Erosion der öffentlichen Zweckerfüllung kommunaler Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Wettbewerb. Für eine wettbewerbliche Sonderstellung der kommunalen Unternehmen, die es ihnen weiterhin ermöglichen würde, öffentliche Ziele zu verfolgen, fehlt aus volkswirtschaftlicher Sicht aber die Legitimation. Weder umweltpolitische noch fiskalische Ziele können einen Wettbewerbsschutz legitimieren, sie können effizienter durch andere Maßnahmen erreicht werden.

Aus diesen Gründen sollte eine Privatisierung kommunaler Elektrizitätsversorgungsunternehmen angestrebt werden. Die Verkaufserlöse könnten dann einen gewichtigen Beitrag zur Sanierung der kommunalen Haushalte leisten.

<sup>29</sup> Siehe ausführlich T. Döring, M. Wohltmann: Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit aus finanzwissenschaftlicher Sicht, erscheint in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1. Halbjahr 1999.

<sup>30</sup> Im gleichen Sinne auch C. Enkler, a.a.O., S. 332 ff.

<sup>31</sup> Siehe T. Döring, M. Wohltmann, a.a.O.

<sup>32</sup> Siehe hierzu ausführlich V. Lang, a.a.O.