

## Schwerpunktthema

# Rekommunalisierung in der Energieversorgung

**Rekommunalisierung wird derzeit stark diskutiert, häufig wird von einer Trendwende hin zu vermehrter öffentlicher Leistungserstellung gesprochen. Ob sich Rekommunalisierungsbeispiele wie der Erwerb der Thüga und der Steag, die Diskussion um die Berliner Wasserbetriebe oder die Dresdner GESO AG zu einem flächendeckenden Phänomen entwickeln, ist derzeit – nicht zuletzt unter den Bedingungen der angespannten Haushaltslage – noch offen. Die in Kooperation des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. und des Kompetenzzentrums für Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge der Universität Leipzig durchgeführte Studie „Rekommunalisierung der Energieversorgung“ greift diese Fragestellung auf. Die wesentlichen Ergebnisse werden im Anschluss vorgestellt.**

### **Fragestellungen der Studie**

Im Fokus dieser Studie standen Forschungsfragen dazu, inwieweit es in Deutschland derzeit einen flächendeckenden Trend zu einer Rekommunalisierung im Energiesektor gibt und welche Zielstruktur einer Rekommunalisierung zugrunde liegt. Detaillierter sollte im Rahmen der Untersuchung herausgearbeitet werden, ob eine Gesellschafterstrukturveränderung in kommunalen Unternehmen beabsichtigt ist, welche Ursachen und Ziele einer möglichen Rückführung in öffentliche Leistungserbringung zugrunde liegen und in welcher Form dies vollzogen wird.

Vor diesem Hintergrund wurden alle 699 deutschen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern mittels eines postalischen Fragebogens befragt. An der Untersuchung beteiligten sich 159 Gemeinden aus allen 13 Flächenbundesländern, was einer Rücklaufquote von 22,7 Prozent entspricht. Da sich über die Antwortenden hinaus zahlreiche angeschriebene Kommunen nach eigener Aussage nicht beteiligten, weil sie bisher noch nicht privatisiert haben und damit keine Rekommunalisierungsnotwendigkeit sehen, ist dieser Rücklauf als hoch zu betrachten. Nach Größenklassen beteiligten sich überwiegend kleinere Kommunen unter 50.000 Einwohner (69 Prozent). Kommunen mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern nahmen zu 20,7 Prozent an der Befragung teil, zwischen 100.000 bis 200.000 zu 5,9 Prozent, zwischen 200.000 bis 300.000 zu 3,7 Prozent sowie Kommunen mit über 300.000 Einwohnern zu 0,7 Prozent.

### **Vorbehalte gegenüber privater Leistungserbringung**

#### **Institutioneller Rahmen**

Die insbesondere in den 1990er Jahren zunehmende Privatisierung von kommunalen Unternehmen führte nicht immer zu einer Stärkung der Konsumenten und Bürger und erbrachte nicht per se effizientere Ergebnisse. Aufgrund dieser Entwicklung stieg in den vergangenen Jahren die Skepsis bezüglich einer privaten Leistungserstellung. Gleichzeitig wurden befürwortende Stimmen einer verstärkten Rekommunalisierung laut.



Im Rahmen der öffentlichen Diskussion wird trotz angespannter Haushaltslage dabei häufig von einem Trend zur Rekommunalisierung gesprochen. Dabei bleibt allerdings zu untersuchen, ob es sich bei diesen Prozessen nur um vereinzelte Rückkäufe seitens der Kommune aus unterschiedlichen Gründen (wie etwa Unzufriedenheit mit privater Leistungserstellung), um horizontale Kooperationen mit anderen kommunalen Unternehmen oder doch um einen flächendeckenden Trend hin zu mehr öffentlicher Leistungserstellung handelt.

Entscheidend hierfür ist neben der kommunalen Zielstruktur in erster Linie der kommunale Finanzrahmen. Erwartungsgemäß konnte im Rahmen der Befragung festgestellt werden, dass die deutliche Mehrheit der antwortenden Kommunen (84,8 Prozent) ein Haushaltsdefizit aufweisen. Nur etwa 15 Prozent zeichnen sich durch einen Haushaltsüberschuss aus.

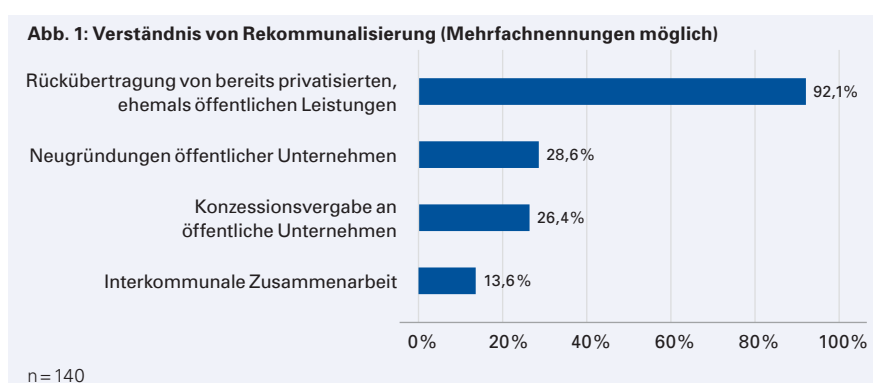
Zunächst ist es notwendig abzugrenzen, was Gemeinden eigentlich unter Rekommunalisierung verstehen. Hier wurde deutlich, dass die Mehrheit (92,1 Prozent) der befragten Kommunen über 20.000 Einwohner unter Rekommunalisierung die Rückübertragung von bereits privatisierten, ehemals öffentlich erstellten Leistungen zählen. Immerhin 28,6 Prozent verstehen darunter Unternehmensneugründungen; 26,4 Prozent Konzessionsvergaben an öffentliche Unternehmen. Lediglich 13,6 Prozent bezeichnen interkommunale Kooperationen als Rekommunalisierung (vgl. Abbildung 1).

Knapp ein Drittel der beteiligten Kommunen gibt an, dass eine Rekommunalisierung im Bereich der Energieversorgung geplant sei; bei 65 Prozent ist dies bislang nicht

#### Haushaltsdefizit der Kommunen

#### Definition von Rekommunalisierung

#### Verbreitung von Rekommunalisierungsbestrebungen



**Kosteneffizienz versus verteilungspolitische Gerechtigkeit**

vorgesehen. Lediglich zwei Prozent der befragten Kommunen geben hingegen an, eine weitere (Teil-)Privatisierung im Energiebereich zu planen. Ob aus diesen Angaben ein nachhaltiger Trend geschlossen werden kann, ist damit noch nicht eindeutig.

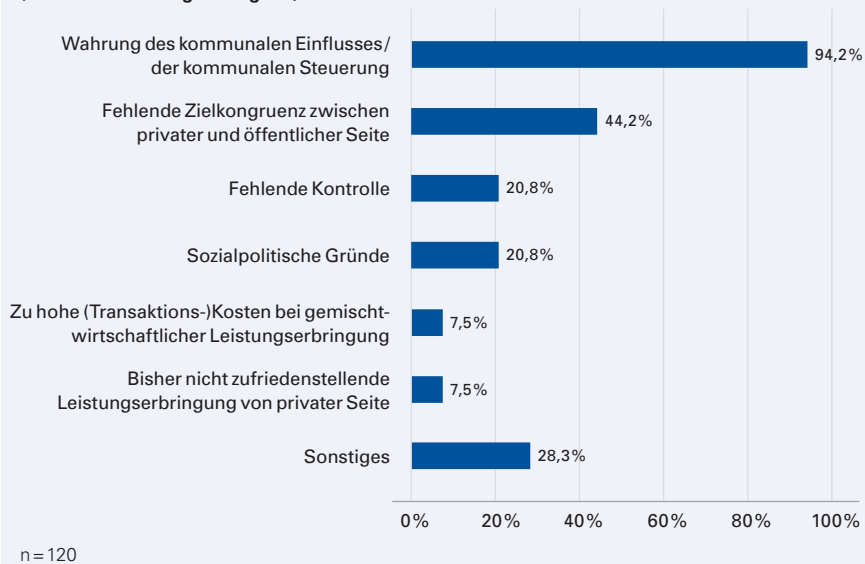
**Gründe von Rekommunalisierungsbestrebungen**

Wie vergangene Studien gezeigt haben, sind die Gründe für Rekommunalisierungsbestrebungen vielfältig. Sie liegen in dem Grundsatz der verteilungspolitischen Gerechtigkeit begründet, der dem öffentlichen Wirtschaften eigen ist. Darüber hinaus werden fehlende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der öffentlichen Hand als Ursachen aufgeführt. Hinzu kommen nicht zuletzt gesellschaftliche Vorbehalte gegenüber einer privaten Leistungserbringung in Bereichen der Daseinsvorsorge.<sup>1</sup> Diese Vorbehalte resultierten in erster Linie daraus, dass die mit der Privatisierung verbundenen Erwartungen häufig nicht eintraten. Zum Teil wurde zwar eine höhere Kosteneffizienz erreicht; sie kam den Bürgern jedoch mitunter nicht zugute.<sup>2</sup> Ferner besitzt die öffentliche Hand im Zuge einer privaten Leistungserstellung nur geringe Kontrollmöglichkeiten und zwar ausschließlich über ihr Aufsichtsmandat. Wie groß der Einfluss der öffentlichen Hand nach einer Privatisierung tatsächlich noch ist, wird allerdings stark von den konkreten Rahmenbedingungen abhängen. So könnte die öffentliche Seite durch entsprechende Vertragskonditionen oder durch Beibehaltung eines (Minderheits-)Anteils am Unternehmen ihren Zielen auch nach der Veräußerung Geltung verschaffen.

**Wahrung des kommunalen Steuerungseinflusses**

Sollte eine Rekommunalisierung vorstellbar sein (vgl. Abbildung 2), wird dies in erster Linie mit der Wahrung des kommunalen Einflusses beziehungsweise des Steuerungseinflusses begründet (94,2 Prozent). Auch die mögliche fehlende Zielkongruenz zwischen öffentlicher und privater Seite spielt, wenn auch in deutlich geringerem Maße, eine Rolle. Die nicht zufriedenstellende private Leistungserstellung wird nur selten angeführt. Unter „Sonstiges“ wurde unter anderem die Nutzung des kommunalen Querverbundes, der Arbeitsplatzerthalt in der Region, größere Unabhängigkeit sowie das Setzen energiewirtschaftlicher Impulse genannt.

**Abb. 2: Gründe von Rekommunalisierungsbestrebungen in der Energieversorgung (Mehrfachnennungen möglich)**



<sup>1</sup> Vgl. Befragung dimap-Institut im Auftrag des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen – Deutsche Sektion des CEEP e.V. (BVÖD) und des Verbands kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) im September 2008.

<sup>2</sup> Vgl. u.a. Lenk, T./Rottmann, O. (2007): Öffentliche Unternehmen vor dem Hintergrund der Interdependenz von Wettbewerb und Daseinsvorsorge am Beispiel einer Teilveräußerung der Stadtwerke Leipzig.

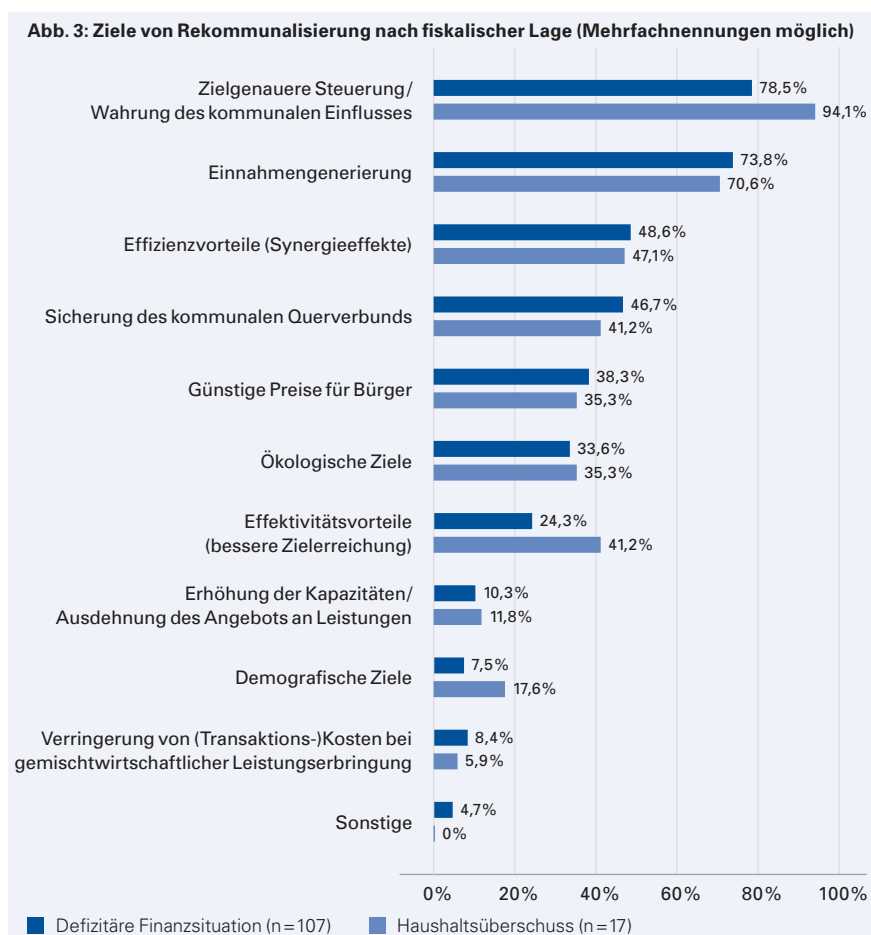
### Ziele von Rekommunalisierungen

Nach der zugrunde liegenden Kommunalbefragung bestehen Rekommunalisierungsziele in erster Linie in der zielgenaueren Steuerung/Wahrung des kommunalen Einflusses (80,6 Prozent) sowie in der Einnahmengenerierung im Zeitverlauf (73,4 Prozent). Weiterhin sind die Sicherung des kommunalen Querverbundes (46 Prozent) und günstige Preise für den Bürger relevant (37,9 Prozent). Auch ökologische Ziele spielen mit 33,9 Prozent der Nennungen eine Rolle. Etwas mehr als die Hälfte der Kommunen (53,8 Prozent), die im Zeitverlauf eine Erhöhung ihrer Einnahmen durch Rekommunalisierung beabsichtigen, verbinden damit die Sicherung des Querverbundes, das heißt, sie wollen defizitäre Bereiche durch die Erträge der Energiesparte stützen.

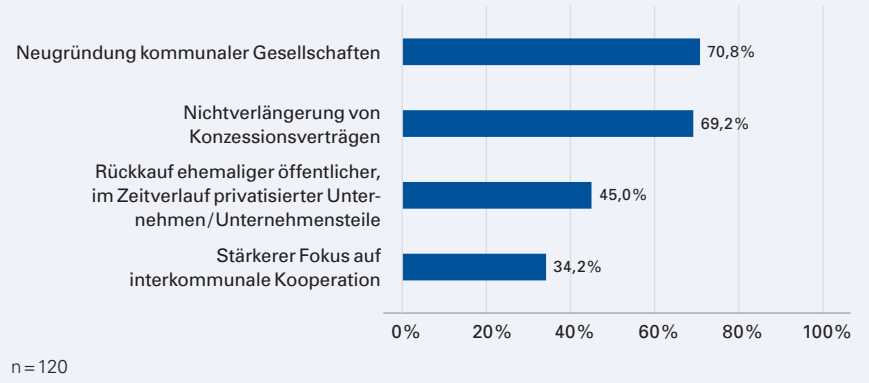
### Kommunaler Einfluss und Einnahmengenerierung

Werden die Ziele der Rekommunalisierung an der fiskalischen Lage gespiegelt, ergibt sich folgendes, in Abbildung 3 detailliert dargestelltes Bild. Hierbei wird deutlich, dass trotz der angespannten Haushaltslage 78,5 Prozent der Kommunen mit Haushaltsdefizit den Steuerungseinfluss wahren beziehungsweise erhöhen wollen. Für 73,8 Prozent der Kommunen mit Haushaltsdefizit spielen erwartungsgemäß auch Einnahmesteigerungen (über den Zeitverlauf) eine wesentliche Rolle. Ob sich diese auch tatsächlich realisieren lassen und welche Höhe sie haben werden, ist allerdings schwierig einzuschätzen und von verschiedenen Einflussgrößen (wie beispielsweise demografische Entwicklung, Marktstruktur oder rechtlicher Rahmen) abhängig.

### Rekommunalisierung trotz Haushaltsdefizit



**Abb. 4: Beabsichtigte Formen von Rekommunalisierungen (Mehrfachnennungen möglich)**



**Neugründung und Nichtverlängerung von Konzessionsverträgen im Vordergrund**

**Formen und Vorhaben**

Neben den Gründen von Rekommunalisierungsprozessen spielt auch die Form der Umsetzung eine Rolle (vgl. Abbildung 4). Hier wird – anders als in Abbildung 1 – deutlich, dass für die Gemeinden verstärkt Neugründungen öffentlicher Gesellschaften sowie die Nichtverlängerung von Konzessionsverträgen Relevanz besitzen. Beide Formen können unter Umständen parallel genutzt werden.

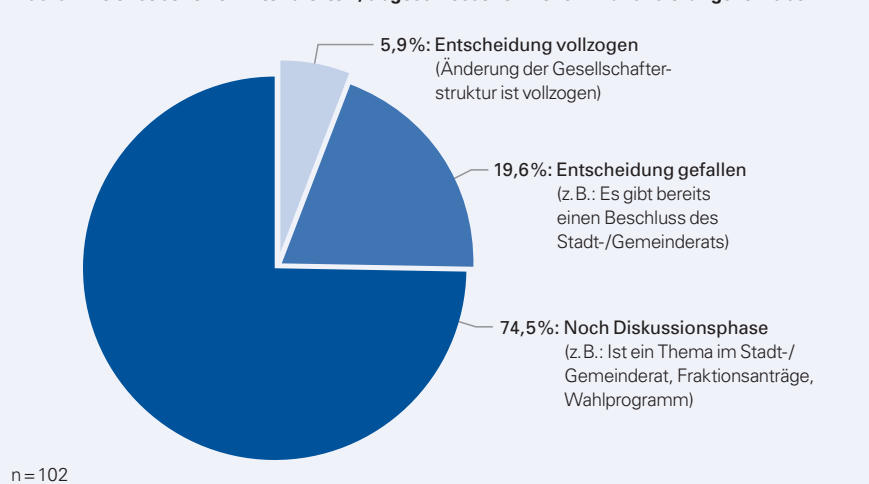
**Stand der Rekommunalisierungsvorhaben**

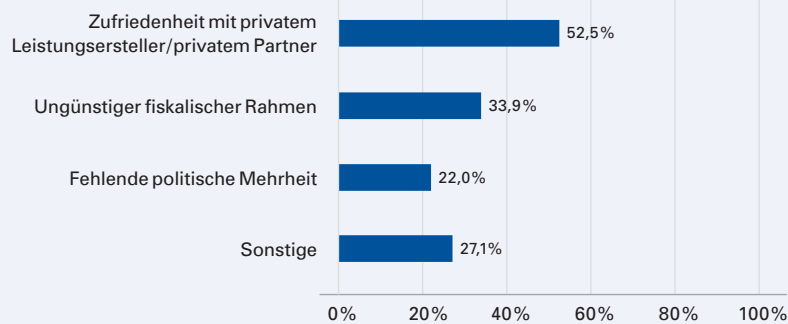
Vor diesem Hintergrund ist anzuführen, dass sich knapp drei Viertel (74,5 Prozent) der Kommunen, welche eine Rekommunalisierung planen, noch in der Diskussionsphase befinden. Knapp 20 Prozent haben diesbezüglich bereits eine Entscheidung getroffen, wohingegen allerdings nur 6 Prozent die Gesellschafterstrukturveränderung bereits vollzogen haben (vgl. Abbildung 5).

**Finanzierung und Zielerreichung**

Von den wenigen Kommunen, die bereits abgeschlossene Rekommunalisierungsvorhaben aufweisen, ist knapp die Hälfte (46,4 Prozent) der Ansicht, dass die Ziele des Vorhabens erreicht wurden. Eine teilweise Zielerreichung sehen 35,7 Prozent. Knapp 18 Prozent konnten ihre Ziele bisher nicht erreichen. Haushaltsseitig haben zwei Drittel (65,2 Prozent) der Kommunen die Rekommunalisierung dabei über Nebenhaushalte (kommunale Unternehmen) realisiert. Etwa ein Drittel (34,8 Prozent) tätigte dies aus dem Kommunalhaushalt heraus. Werden ausschließlich Kommunen mit Haushaltsdefizit zugrunde gelegt, bleibt das Bild identisch.

**Abb. 5: Aktionsebene von intendierten / abgeschlossenen Rekommunalisierungsvorhaben**



**Abb. 6: Gründe gegen eine Rekommunalisierungsentscheidung (Mehrfachnennungen möglich)**

n=59

Sollte hingegen keine Rekommunalisierung geplant sein (vgl. Abbildung 6), liegen die Gründe in erster Linie in der Zufriedenheit mit dem privaten Partner (52,5 Prozent). Daneben spielt der ungünstige fiskalische Rahmen eine Rolle (33,9 Prozent). Auch sonstige Ziele (wie Versorgungssicherheit, fehlendes Verkaufsinteresse der Partner oder noch laufende Konzessionsverträge) wurden angeführt.

### Gründe gegen eine Rekommunalisierung

### Fazit

Die Untersuchung macht deutlich, dass eine verstärkte öffentliche Leistungserstellung ein wichtiges Thema für Kommunen darstellt. Trotz der angespannten Haushaltslage in den Gemeinden spielen Rekommunalisierungsvorhaben in unterschiedlichen Formen eine Rolle. Allerdings plant nur ein Drittel der im Rahmen der Studie befragten Kommunen eine Rekommunalisierung ihrer Energieversorgung.

### Ein Drittel plant Rekommunalisierung

Mit Blick auf die Rücklaufstruktur ist allerdings festzuhalten, dass sich in erster Linie Kommunen beteiligten, die bereits Erfahrungen mit Ausgliederungen und privater Leistungserstellung besitzen. Ein flächendeckender Trend kann aus den vorliegenden Daten derzeit noch nicht abgeleitet werden.

Die intendierten Ziele liegen im Rahmen der geplanten Vorhaben vor allem in der Wahrung oder Erhöhung des Steuerungseinflusses, aber auch im Wunsch nach einer nachhaltigen Einnahmengenerierung im Zeitverlauf. Allerdings spielt der klassische Rückkauf von Gesellschaften beziehungsweise Unternehmensanteilen nur eine untergeordnete Rolle. Vielmehr bilden Neugründungen von kommunalen Gesellschaften und das Auslaufen von Konzessionsverträgen die dominierenden Rekommunalisierungsformen. Interessant erscheint, dass von den wenigen Kommunen, die bereits eine Rekommunalisierung in Form eines Rückkaufs abgewickelt haben, nur ein Drittel den Kommunalhaushalt unmittelbar in Anspruch genommen hat. Alle anderen nutzten kommunale Unternehmen beziehungsweise Nebenhaushalte. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Verbreitung von Gesamtabschläüssen ist dabei zu beachten, dass unter Umständen die Verschuldung im kommunalen Konzern steigt, auch wenn der Kernhaushalt verschont wird. Für Gemeinden, die keine Rekommunalisierung ihrer Energieversorgung planen, liegen die Ursachen hierfür vordergründig in der Zufriedenheit mit den privaten Partnern, allerdings auch im ungünstigen fiskalischen Rahmen. Dieser wird bei Rekommunalisierungsentscheidungen – unabhängig von Pro oder Kontra – nicht ausgeblendet werden können. ■

### Finanzsituation als potenzielle Hürde