

SCHWERPUNKTTHEMA

Stadtwerke und Kommunen in der Krise – beide sitzen in einem Boot

Die Krisen überlagern sich zurzeit. Mit dem Abklingen der Coronapandemie bricht ein Krieg in Europa aus, Energie wird knapp und teuer und zweistellige Inflationsraten treiben die Preise nach oben. Im öffentlichen Sektor sind es wieder einmal die Kommunen, die die Auswirkungen vor Ort am stärksten spüren.¹ Und nun sind durch die Energiekrise auch noch ihre Versorgungsunternehmen, die Stadtwerke, betroffen. Schwächeln beide, sind im schlimmsten Fall Leistungen der Daseinsvorsorge gefährdet.

In einer aktuellen Befragung unter mehr als 100 Beschäftigten in Kommunen und Stadtwerken hat das Institut für den öffentlichen Sektor die aktuelle Lage der beiden Akteure genauer in den Blick genommen. Die Studie zeigt: Obwohl bereits zahlreiche Kommunen von ersten Leistungskürzungen berichten und viele Energieversorger die Endkundenpreise weiter erhöhen wollen, sind ernsthafte Liquiditätsprobleme bislang nur in Einzelfällen erkennbar. Auch Investitionen in den Klimaschutz leiden noch nicht unter der Krisensituation.

Stadtwerke spielen eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge. Ihr Portfolio reicht von der Strom-, Gas- oder (Fern-)Wärmeversorgung über Entsorgungsleistungen (Abfall und Abwasser) bis hin zum Betrieb von Bussen, Straßenbahnen und Schwimmbädern. Durch Einnahmen aus der Energieversorgung können sie zum Beispiel auch defizitäre Bereiche wie den ÖPNV mitfinanzieren. Mit ihren Ausschüttungen entlasten sie zudem die kommunalen Haushalte. Dies gilt jedenfalls so lange, wie es den Unternehmen gut geht. Geht es ihnen finanziell schlechter, sind sie umgekehrt auf die finanzielle Hilfe ihrer kommunalen Gesellschafter angewiesen – beispielsweise durch Bürgschaften, Kredite oder Eigenkapitalerhöhungen. Das funktioniert allerdings nur, solange die Kommune selbst finanziell dazu in der Lage ist. In einer Krisensituation wie der aktuellen, die Kommunalverwaltungen und Stadtwerke gleichermaßen trifft, kann dieses Konstrukt der gegenseitigen Unterstützung schnell ins Wanken geraten.

Um das Ausmaß der Krisenwirkung zu ermitteln, hat das Institut für den öffentlichen Sektor im Januar 2023 eine Onlinebefragung unter den größten Kommunen und Stadtwerken in Deutschland durchgeführt und nach der aktuellen Lage und den Auswirkungen von Energiekrise und Inflation gefragt. In den Städten wurden die Finanzverantwortlichen (Kämmerer), in den Stadtwerken die jeweilige Geschäftsführung kontak-

tiert. Es haben sich 69 Kommunen (davon 60 mit einem eigenen Energieversorgungsunternehmen) und 46 kommunale Unternehmen (davon 28 mit Energieversorgung) beteiligt.

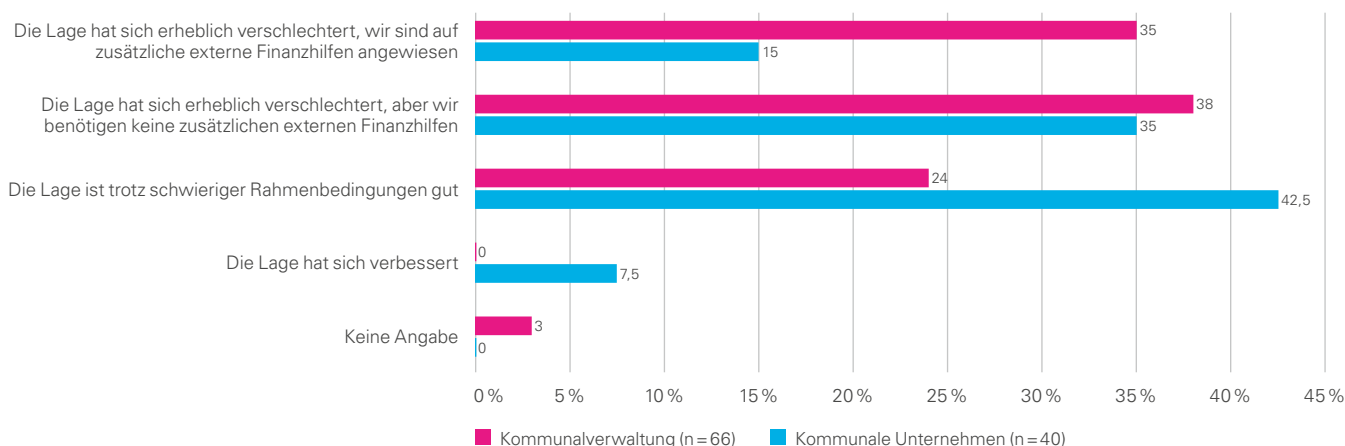
Vielfachbelastungen für Kommunen: angespannte Stadtwerkesituation, Inflation und Zinssteigerungen

Die Hälfte der Kommunen gibt an, dass ihre Lage vor Beginn des Kriegs im Wesentlichen gut war, bei gut 35 Prozent war sie gut. Bei der Mehrzahl hat sich die Situation im letzten Jahr jedoch verschlechtert, bei 35 Prozent so sehr, dass sie nun auf zusätzliche externe Finanzhilfen angewiesen sind (vgl. Abbildung 1). Dabei scheint die wirtschaftliche Situation ihrer Stadtwerkebeteiligungen gar nicht die größte Herausforderung zu sein, viel häufiger werden die höheren Finanzierungskosten aufgrund von Zinssteigerungen genannt. Gefragt nach den Auswirkungen der Energiekrise antworten allerdings auch 15 Prozent der befragten Kommunen mit der Option „keine Angabe“. Einige können die Auswirkungen dieser neuen Entwicklung auf die Kommunalverwaltung und ihre Unternehmen möglicherweise noch nicht genau abschätzen. Gleichzeitig sagen weniger als 10 Prozent der befragten Kommunen, dass die Energiekrise gar keine Auswirkungen für sie hat.

So sind bei gut 40 Prozent der Kommunen die Ausschüttungen des kommunalen Unternehmens gesunken. Unter den Kommunen mit eigenem Energieversorger geben ebenfalls 40 Prozent an, dass Gewinne aus der Energieversorgung des Stadtwerks weggebrochen sind. Zusätzliche Kredite oder

1 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2022): Der öffentliche Sektor im Krisenmodus

Abbildung 1: **Wie würden Sie die finanzielle Lage jetzt – seit Ausbruch des Kriegs in der Ukraine – beschreiben?**



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2023)

Liquiditätshilfen ans Stadtwerk mussten allerdings nur rund 10 Prozent der befragten Kommunen bereitstellen (alle mit Energieversorger); und niemand gibt an, dass die Strom- oder Gasversorgung durch das Stadtwerk nicht mehr sichergestellt werden kann. Nur in zwei Fällen mussten Kommunalbürgschaften für Finanzierungsgeschäfte des Stadtwerks (beides Energieversorger) bedient werden.

Viel flächendeckender scheinen die Kommunen von gestiegenen Finanzierungskosten durch Zinssteigerungen betroffen zu sein – dies geben knapp 80 Prozent der befragten Finanzverantwortlichen in den Stadtverwaltungen an. Hinzu kommen sinkende Gewerbesteuereinnahmen, von denen etwas weniger als ein Viertel betroffen ist, sowie eine Verteuerung der eigenen Energiekosten für den Unterhalt von Rathäusern, Behörden und öffentlichen Einrichtungen, was mehrere Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in den Kommentarfeldern der Umfrage anmerken. Dort ist von Energiepreissteigerungen bis zu 300 Prozent die Rede. Hinzu kämen Verlustausgleiche für den ÖPNV, stark gestiegene Baukosten und immer höhere Kosten für die Flüchtlingsunterbringung.

Viele Stadtwerke haben die Krisensituation noch im Griff

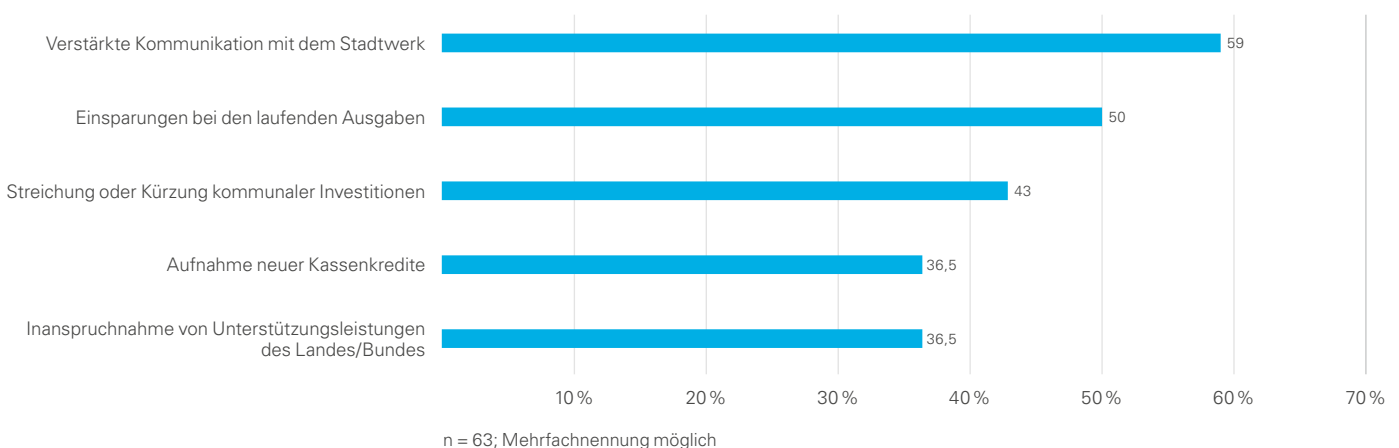
Ähnlich positiv wie bei den Kommunen sah die Lage vor dem Krieg bei den kommunalen Unternehmen aus: Gut die Hälfte gibt ihre Lage vor Beginn des Kriegs als „gut“ an, weitere knapp 40 Prozent als „im Wesentlichen gut“. Auch hier hat sich die Situation nun verschlechtert, jedoch nicht so gravierend wie möglicherweise erwartet. Bei gerade 15 Prozent hat sich die Situation so sehr verschlechtert, dass die Unternehmen nun auf externe Finanzhilfen angewiesen sind (vgl. Abbildung 1). Immerhin noch etwas mehr als 40 Prozent sagen, dass die Lage trotz schwieriger Rahmenbedingungen gut ist und bei weiteren drei Unternehmen hat sich die Situation sogar verbessert. Diese drei Unternehmen zählen zu den Energieversorgern.



So zeigt die Umfrage auch: Liquiditätsprobleme haben bislang erst weniger als ein Fünftel der kommunalen Unternehmen, dies trifft genauso auf die Energieversorger zu. Erhöhte Forderungsausfälle bei Kunden beklagt bislang erst weniger als ein Drittel.

Die Verteuerung der Energieeinkaufspreise spüren allerdings gut 85 Prozent der kommunalen Unternehmen. Dies betrifft also fast alle der befragten Unternehmen, auch die Nicht-Energieversorger. Bei den Energieversorgern kommen fast flächendeckend zusätzliche Belastungen aufgrund eines erhöhten Bürokratieaufwands durch die Energiepreislösungen dazu. Bei rund 65 Prozent der Energieversorger sind in Folge der Energiekrise außerdem mehr Kunden in die Grundversorgung gewechselt, höhere Kosten für Sicherheitsleistungen im Energiehandel (Margin Calls) betreffen knapp 60 Prozent.

Abbildung 2: Die fünf wichtigsten Maßnahmen der Kommunen als Antwort auf Energiekrise und Inflation



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2023)

Kommunen und Unternehmen setzen auf Kommunikation miteinander

Sowohl Kommunen als auch die kommunalen Unternehmen sehen sich als Reaktion auf Energiekrise und Inflation gezwungen zu handeln: Zur Bewältigung der Krisen setzen beide Akteure auf eine verstärkte Kommunikation miteinander. Knapp 60 Prozent der Kommunen geben an, dass sie künftig verstärkt mit ihrem kommunalen Unternehmen kommunizieren wollen (vgl. Abbildung 2). Umgekehrt wollen auch knapp 70 Prozent der kommunalen Unternehmen verstärkt mit ihren Gesellschaftern kommunizieren. Weniger als ein Fünftel der Kommunen gibt jedoch an, dass auch häufigere Sitzungen des Aufsichtsrats geplant sind.

Preiserhöhungen und erste Leistungskürzungen als Gegenmaßnahmen

Die Erhöhung von Energiepreisen, die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen bereits seit 2022 spüren, scheint zunächst die wesentlichste Maßnahme der kommunalen Energieversorger im Umgang mit der Krise zu sein: Zum Jahresbeginn 2023 lag der durchschnittliche Strompreis für Haushalte laut BDEW bereits um rund 30 Prozent höher als im ersten Halbjahr 2022.² Mit Preisbremsen bei Strom und Gas möchte die Bundesregierung daher die Verbraucherinnen und Verbraucher entlasten. Gut die Hälfte der befragten Energieversorger will die Endkundenpreise aber in Zukunft weiter erhöhen und 40 Prozent geben an, dass sie selbst erzeugte Energie zu höheren Preisen absetzen möchten.

Darüber hinaus planen die kommunalen Unternehmen bislang aber keine drastischen Einsparmaßnahmen: Nur zwei Unternehmen wollen Personal abbauen, nur rund 10 Prozent wollen Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur streichen oder kürzen – und die Investitionen in vorhandene Infrastruktur zu streichen oder zu kürzen kommt für weniger als 15 Prozent infrage (diese knapp 15 Prozent sind alle Energieversorger).

² Vgl. BDEW-Strompreisanalyse Jahresbeginn 2023, vom 9.2.2023, unter: www.bdew.de (letzter Abruf: 6.3.2023)

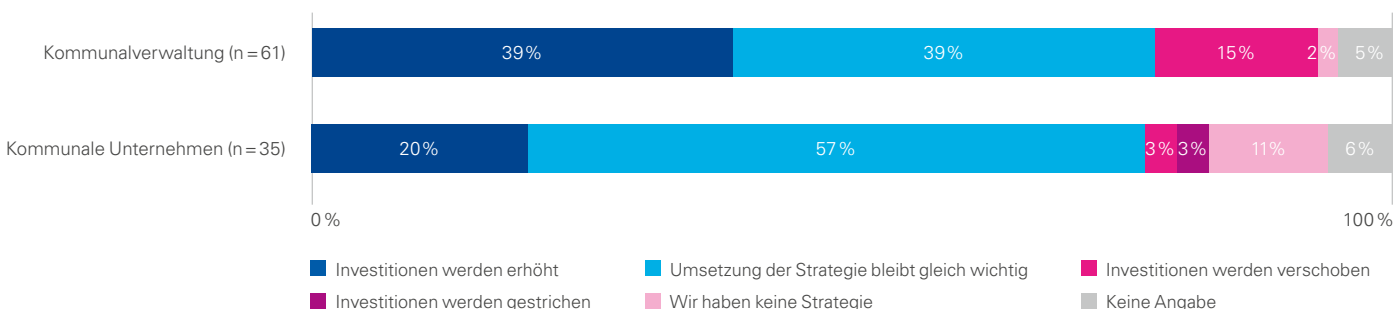
Neben der Erhöhung der Energiepreise dürften Bürgerinnen und Bürger auch bereits erste Einsparmaßnahmen der Kommunalverwaltungen spüren: Ein knappes Drittel der befragten Kommunen mussten bereits ausgewählte Leistungen streichen oder kürzen. Dazu zählen die Beleuchtung von Denkmälern, freiwillige Leistungen in den Bereichen Kultur und Sport (zum Beispiel die Absenkung der Wassertemperatur in Bädern), Bau- und Sanierungsmaßnahmen oder Projekte mit Eigenbeteiligung.

Gefragt nach künftigen Maßnahmen gaben insgesamt 60 Prozent der befragten Kommunen an, dass sie entweder Einsparungen bei laufenden kommunalen Ausgaben planen, kommunale Investitionen streichen oder kürzen wollen oder defizitäre Leistungen im Querverbund streichen oder kürzen wollen, wobei Letzteres nur drei Kommunen betrifft. Über ein Drittel der befragten Kommunen plant zudem die Aufnahme neuer Kassenkredite (vgl. Abbildung 2). Immerhin sieht bislang keine der befragten Kommunen vor, dass das eigene Unternehmen aus der Strom- oder Gasversorgung austreten sollte, niemand will Beteiligungen veräußern und nur gut 10 Prozent planen einen Stellenabbau oder eine verzögerte Nachbesetzung von Personalstellen.

Klimaschutz muss bislang nicht kürzertreten

Die Krise bei Stadtwerken und ihren kommunalen Gesellschaftern ist noch nicht so gravierend, dass Investitionen in den Klimaschutz flächendeckend verschoben oder gekürzt werden müssen. So wurde in Medienberichten und Fachkreisen bisweilen die Befürchtung geäußert, dass die Krisenbewältigung zu viele Ressourcen beanspruche, sodass keine Zeit und kein Geld mehr für Klimaschutzmaßnahmen übrig blieben. Nur 15 Prozent der befragten Kommunalverwaltungen sagen jedoch, dass Investitionen verschoben werden müssen. Keine Kommune will sie zurücknehmen (vgl. Abbildung 3). Unter den befragten kommunalen Unternehmen sagt mehr als die Hälfte, dass ihre Dekarbonisierungsstrategie gleich wichtig wie vor Beginn des Kriegs bleibt (vgl. Abbildung 3). Ein Fünftel will ihre Investitionen in die Dekarbonisierung sogar erhöhen. Betrachtet man die Energieversorger unter

Abbildung 3: Welche Auswirkungen hat die seit dem Frühjahr 2022 andauernde Energiekrise auf die Klimaschutzstrategie der Kommune bzw. die Dekarbonisierungsstrategie des Unternehmens?



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2023)



den kommunalen Unternehmen separat, ergibt sich ein ganz ähnliches Bild: 70 Prozent geben an, dass ihre Dekarbonisierungsstrategie gleich wichtig bleibt wie zuvor, 17 Prozent wollen die Investitionen in Dekarbonisierung erhöhen.

Eine differenzierte Betrachtung ist hier allerdings notwendig: Bei allen Kommunen, die Investitionen in den Klimaschutz aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen verschieben müssen, hat sich die finanzielle Lage seit Ausbruch des Kriegs verschlechtert oder gar erheblich verschlechtert. „Aufgrund der derzeitigen finanziellen Schieflage können sinnvolle Klimaschutzinvestitionen nicht getätigt werden, da keine Kredite aufgenommen werden dürfen“, äußert sich ein Befragungsteilnehmer. Wenn sich die finanzielle Lage der Kommunen in den Folgejahren also weiter verschlechtert – auch bei denjenigen Kommunen, die sich derzeit noch in einer guten Finanzsituation sehen –, könnte mittelfristig auch der Klimaschutz darunter leiden.

Häufung von Krisen könnte die Lage künftig verschärfen

Ein Befragungsteilnehmer aus einer Kommunalverwaltung resümiert: „Kurzfristig können unsere Stadtwerke wie auch wir die Kostenexplosion stemmen. [...] Durch das Abschöpfen wird dies künftig nicht mehr möglich sein.“

Aufgrund der aktuellen Parallelität von Krisen werden die kommunalen Versorgungsunternehmen in den verschiedensten Sparten getroffen. Kommentare der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer weisen darauf hin, dass Bäderbetriebe gegen steigende Energiepreise kämpften oder der ÖPNV trotz ausklingender Pandemie noch immer an geringeren Nutzerzahlen leide. Auch die kommunalen Gesellschafter sehen sich laut Umfrage mehr als nur einer Herausforderung aus Krisensituationen gegenüber: Sie müssten für immer mehr Flüchtlingsunterkünfte sorgen, die aufgrund gestiegener Bau- und Energiekosten immer teurer würden. Als Resultat der Energiepreiskrise verringerten sich einerseits die Ausschüttungen der eigenen Energieversorger, gleichzeitig schlagen die gestiegenen Energiepreise für den Unterhalt von Rathäusern und Behörden zu Buche. Steigende Zinskosten kommen noch dazu und verteuern oft dringend notwendige Maßnahmen in den Bereichen Verwaltungsdigitalisierung, Mobilitätswende oder Wohnungs- und Schulbau.

Die aktuellen geo- und sicherheitspolitischen Entwicklungen deuten darauf hin, dass die Energie(preis)krise kein kurzfristiger Effekt ist. Wenn sich die finanzielle Lage von Kommunen und Stadtwerken weiter verschlechtert bzw. die Energie-

versorger künftig Forderungsausfälle in größerem Umfang verzeichnen oder in Liquiditätsprobleme geraten, könnte dies zu deutlich drastischeren Maßnahmen als bislang führen. Dann könnte im schlimmsten Fall die Sicherstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge gefährdet sein; noch mehr kommunale Projekte könnten unter Ausgabenkürzungen leiden und möglicherweise dann auch Investitionen in den Klimaschutz betroffen sein. Dass mehr als ein Drittel der Kommunen bereits trotz verschlechterter Finanzierungsbedingungen die Aufnahme neuer Kassenkredite plant, ist kein gutes Zeichen.

Politik, Verwaltung und Stadtwerke gleichermaßen gefordert: Was man jetzt tun kann

Erneuerbare Energien könnten die Retter in Krisenzeiten sein. Ein Befragungsteilnehmer fasst die Situation so zusammen: „Die Stadtwerke konnten unter anderem durch eigene Energieproduktion mit Solar- und Windanlagen ihr Ergebnis retten.“ Der verstärkte und beschleunigte Ausbau der Erneuerbaren könnte also mittelfristig zur Stabilität der kommunalen Energieversorger beitragen – und wäre im Sinne des Klimaschutzes ein positiver Effekt aus der Krise. Immerhin rund 45 Prozent der befragten Energieversorger wollen den Ausbau erneuerbarer Energiequellen verstärken. Bund, Länder und Kommunen sind nun gefordert, die Rahmenbedingungen dafür weiter zu verbessern und Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Die Kommunen selbst benötigen in Anbetracht der Vielzahl an Herausforderungen aufgrund gehäuft auftretender Krisen finanzielle Hilfen von Bund und Ländern. Stadtwerke müssen ihre Finanzierung sichern und benötigen gegebenenfalls externe Unterstützung bei der Durchsicht und Bewertung bestehender Kredit- oder Finanzierungsverträge, der Neuverhandlung oder der Suche nach alternativen Kreditgebern oder Finanzierungsinstrumenten.

Die von kommunalen Unternehmen und ihren Gesellschaftern geäußerten Bestrebungen, die Kommunikation miteinander zu verstärken, sollte keine vorübergehende Maßnahme bleiben. Unsere Praxiserfahrungen zeigen, dass ein regelmäßiger, konstruktiver Austausch in der Vergangenheit nicht in jedem Fall erfolgte – was dazu führen kann, dass gemeinsame Risiken nicht ausreichend in den Blick genommen werden. Risiken sollten für den gesamten „Konzern Kommune“ mit einem Risikomanagementsystem erfasst werden, das zudem die finanziellen Abhängigkeiten der beiden Akteure in den Blick nimmt. |

Franziska Holler