

Stromversorgungswirtschaft, Energiepolitik und Einwirkungsmöglichkeiten der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland

Dipl.-Ing. Detlef Loy

September 1997

Die Struktur der Stromversorgungswirtschaft in Deutschland unterscheidet sich grundlegend von der in den meisten anderen europäischen Staaten. Die derzeit noch bestehenden Monopolstrukturen, die sich in etwa hundertjähriger Geschichte herausgebildet und gefestigt haben, befinden sich allerdings vor einem Prozeß größerer Umwälzungen und Neustrukturierungen. Dafür sorgen die Anforderungen des Europäischen Binnenmarktes, die einen stärkeren Wettbewerb über die Landesgrenzen und innerhalb der bislang abgegrenzten Versorgungsgebiete zum Ziel haben.

*Grundstruktur der
Stromversorgung*

Das bisherige Versorgungssystem basiert auf der Einheit von Erzeugung, Transport und Verteilung von Strom und auf der Markierung von Konzessionsgebieten, in denen ausschließlich ein Unternehmen die öffentliche Versorgung mit Elektrizität sicherstellen darf.

Den wesentlichen Pfeiler der Stromversorgung bilden acht große, zumeist überregionale Unternehmen, die einen Großteil des gesamten Aufkommens abdecken. Es handelt sich hierbei um privatrechtliche Aktiengesellschaften, an denen allerdings häufig die Kommunen in den betroffenen Versorgungsgebieten beteiligt sind. Historisch betrachtet handelte es sich hierbei oft um Kompensationsgeschäfte, mit denen die Kommunen bereits in den ersten beiden Jahrzehnten dieses Jahrhunderts von einer eigenen Stromerzeugung (analog z.B. zur Wasserlieferung als öffentlich-rechtlicher Aufgabe) abgehalten wurden.

*Überregionale Strom-
versorger*

Unterhalb dieser Großlieferanten, die auch z.B. für den Stromimport und -export auf internationaler Ebene sorgen, besteht ein Netz rechtlich eigenständiger regionaler Versorgungsunternehmen. Deren Politik wird teilweise durch Anteile der "Giganten" kontrolliert, teilweise sind sie geschäftlich vollständig von diesen unabhängig, verfügen über eigene Erzeugungskapazitäten oder kaufen den Strom zur Weiterleitung und Endverteilung von den überregionalen Unternehmen an.

*Regionale Stromversor-
ger*

Auf der unteren Ebene verfügt eine große Zahl von Kommunen über eigene sogenannte "Stadtwerke", zumeist Unternehmen, die die gesamte Produktpalette öffentlicher Dienstleistungen, also Transport, Wasser/Abwasser, Müllbeseitigung, Fernwärme-, Gas- und Stromversorgung aus einer Hand anbieten. Dabei erfüllt der Energiebereich als risikoarmer und gewinnträchtiger Geschäftszweig zumeist eine finanzielle Ausgleichsfunktion gegenüber den anderen defizitären Aufgabenfeldern. Stadtwerke können über eigene Erzeugungskapazitäten verfügen, sind jedoch in aller

*Kommunale Stromver-
sorger / Stadtwerke*

Regel zusätzlich von Lieferungen der angrenzenden Versorgungsunternehmen abhängig. Zunehmend werden Anteile an Stadtwerken mit privatrechtlicher Unternehmensform auch durch regionale Versorger gehalten.

Während im früheren Westdeutschland die Stromerzeugung kommunaler Unternehmen nur den allgemeinen genehmigungsrechtlichen Beschränkungen ausgesetzt war, wurde im Zuge der Neustrukturierung der zuvor zentralistischen Elektrizitätswirtschaft in Ostdeutschland eine maximale Anteilsquote der Stadtwerke am Stromaufkommen festgelegt.

Neben dem geschilderten öffentlichen Bereich der Stromversorgung gibt es einen nicht unerheblichen Teil industrieller Selbstversorgung, auch wenn dessen Anteil am Gesamtaufkommen aufgrund von Dumpingangeboten der Energieversorger vor allem in den sechziger und siebziger Jahren stetig zurückgegangen ist.

Industrielle Selbstversorger

Gesetzliche Grundlage für die Aufnahme einer Erzeugungs- oder Verteilungsaktivität bildet das Energiewirtschaftsgesetz, das bereits 1935 in Kraft gesetzt wurde (und seit mehreren Jahren zur Novellierung ansteht). Zum Verständnis der Genehmigungsprozedur ist eine kurze Anmerkung zur föderalen Struktur Deutschlands angebracht:

Energiewirtschaftsgesetz

Die Bundesrepublik besteht aus 16 Ländern (13 Flächen- und 3 Stadtstaaten) mit eigenen Legislativ- und Exekutivorganen sowie einer relativ weitreichenden Autonomie. Soweit Bundesgesetze nicht einen bestimmten Sachverhalt abdecken, können eigenständige Landesgesetze geschaffen werden.

Föderale Struktur Deutschlands

Die Bundesländer wiederum setzen sich aus Landkreisen und kreisfreien Städten zusammen, die Landkreise aus einzelnen Gemeinden (Kommunen, die geographisch aus mehreren Orten bestehen können) mit einem hohen Grad an Eigenverantwortung für die Regelung örtlicher Angelegenheiten und den Vollzug staatlicher Regelungen.

Das Energiewirtschaftsgesetz bestimmt, daß die Wirtschaftsministerien der Länder für die Genehmigung der Stromerzeugung und die Errichtung der übergeordneten Verteilungsnetze zuständig sind. Wer ein Kraftwerk errichtet, egal ob Kommune, regionales oder überregionales Versorgungsunternehmen, muß hierzu also beim Wirtschaftsministerium die Planungsunterlagen einreichen und dabei den Nachweis des Erfordernisses und der wirtschaftlichen Tragfähigkeit erbringen. Zusätzlich ist bei größeren Projekten auch die Umweltverträglichkeit zu belegen, was innerhalb des Genehmigungsverfahrens die Beteiligung der Landesumweltbehörden erzwingt.

Energiewirtschaftliche Genehmigung

Genehmigungspflichtig ist allerdings auch bereits die Aufnahme einer Tätigkeit als stromversorgendes Unternehmen, unabhängig davon, ob eigene Erzeugungstätten betrieben werden oder nicht (also beispielsweise die

Gründung von Stadtwerken). Es ist hierbei fraglos so, daß die Genehmigungsbehörden häufig in die Rolle eines Monopolwächters geraten, da die Großlieferanten bei jeder Neuanmeldung kleinerer Konkurrenten eine wirtschaftliche Garantie für ihre Investitionen anmahnen und die Möglichkeit höherer Preise in Aussicht stellen.

Entsprechend der in der Verfassung garantierten Selbstverwaltung der Kommunen tragen diese die Verantwortung für den Aufbau der Infrastruktur und somit auch die Versorgung mit leitungsgebundener Energie. Sie können diese Aufgabe durch Vergabe (Konzession) an ein fremdes Unternehmen erfüllen oder einem eigenen Stadtwerk zuweisen. Bei der Erteilung einer Konzession an ein Versorgungsunternehmen wird diesem per Vertrag die Nutzung öffentlichen Geländes (Straßen, Plätze etc.) zur Verlegung von Leitungen und die Belieferung eines abgeschlossenen Gebietes mit Strom garantiert. Konzessionsverträge haben eine Laufzeit von max. 20 Jahren und regeln die finanziellen Abgaben der Unternehmen an die Kommune (im Rahmen durch ein Konzessionsabgabengesetz festgelegt; immer am Stromumsatz orientiert) sowie sonstige Verpflichtungen der Unternehmen, z.B. hinsichtlich einer ökologisch orientierten Geschäftspolitik oder einer Beteiligung an örtlichen Energiekonzepten. Generell sind die Versorgungsunternehmen gehalten, jeden Kunden (bis auf wenige Ausnahmen, z.B. bei Eigenversorgung) an ihr Netz anzuschließen.

Konzessionen

Interessant für die Eigenversorgung mit Strom ist folgende Aufweichung des ursprünglichen Gebietsmonopols: Zum einen besteht grundsätzlich die Möglichkeit, zwischen Lieferanten und Kunden Strom auszutauschen, sofern zu diesem Zweck Leitungen ohne Berührung öffentlichen Geländes gelegt werden. Von Bedeutung kann eine solche Variante z.B. bei der Versorgung benachbarter Wohnhäuser oder Gewerbebetriebe aus einer Erzeugungsquelle sein. Das Konzessionsunternehmen garantiert in einem solchen Fall in der Regel die Lieferung von Reserve- oder Zusatzstrom gegen ein entsprechendes Entgelt. Zum anderen werden Durchleitungsrechte immer häufiger in den Konzessionsverträgen unmittelbar festgeschrieben, um zumindest verschiedene Betriebsteile eines Unternehmens oder der Kommune an unterschiedlichen Standorten miteinander vernetzen zu können. Die Durchleitungsgebühren entsprechen üblicherweise den Kosten für den Aufbau einer eigenen Netzverbindung.

Unabhängige Stromproduzenten innerhalb der Konzessionsgebiete

Für die Festlegung der Tarife für den privaten und gewerblichen Bereich gilt eine bundesweit gültige Tarifordnung. Diese regelt im wesentlichen die anzuwendende Tarifstruktur, also z.B. die Möglichkeit der Aufgliederung in einen Leistungs- und einen Arbeitspreis. Preisänderungen müssen begründet und von den Wirtschaftsministerien der Länder genehmigt werden.

Tarifierung

Gegenüber Großkunden (Industrie) besteht völlige Vertragsfreiheit, d.h. hier kann im Prinzip jeder Preis verhandelt werden, der aber in der Regel immer aus einer Leistungs- und einer Arbeitskomponente besteht und von der Spannungsebene und Strombezugsmenge abhängig ist.

Für die Einhaltung der wettbewerblichen Prinzipien innerhalb dieses monopolisierten Marktes sollen die jeweiligen Kartellbehörden in den Ländern sorgen. Aufgrund der schwierigen Beweislast ist allerdings fast immer nur ein Wettbewerbsnachteil gegenüber Stromkunden in anderen Regionen darstellbar, während die übliche Quersubventionierung innerhalb eines Versorgungsunternehmens (z.B. bei Billigangeboten von Nachtstrom) kaum zu Interventionen führt.

Wettbewerbskontrolle

Für die Versorgung der kommunalen Einrichtungen (incl. Straßenbeleuchtung) werden zwischen der Kommune und dem Versorgungsunternehmen (sofern es sich nicht um ein kommunales Unternehmen handelt) gesonderte Verträge abgeschlossen. Auch hierfür gilt eine freie Preis- und Leistungsvereinbarung (z.B. Übertragung der Beleuchtungsaufgaben für öffentliche Straßen und Plätzen auf das Versorgungsunternehmen).

Versorgung kommunaler Einrichtungen

Während die Geschäftspolitik der kommuneeigenen Stadtwerke direkt von den Kommunen gesteuert werden kann, ist ein derartiges Vorgehen bei Anteilseignerschaft an einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft nur bedingt möglich. Die Geschäftsatzung, die den Zweck des Unternehmens definiert, sowie die aktienrechtlichen Grundsätze erlauben nur ein begrenztes Eingreifen selbst in Fällen mehrheitlichen Aktienbesitzes. Regelmäßige Konflikte hat es in den letzten Jahren immer dann gegeben, wenn versucht wurde, den Geschäftszweck um ökologische Standards zu ergänzen. In der Regel wird sich allerdings kein Versorgungsunternehmen dem politischen Willen der Kommunen völlig verschließen.

Einflußnahme der Kommunen auf die Versorgungsunternehmen

Unabhängige Stromerzeuger haben sich in den letzten etwa 15 Jahren einen zunehmend größeren Spielraum erkämpft. Anlagen unter 1 MW elektrischer Leistung, mit denen Dritte versorgt werden sollen, bedürfen heutzutage keiner energiewirtschaftlichen Genehmigung mehr, sie müssen allerdings die üblichen Umweltstandards einhalten und bei Kopplung mit dem öffentlichen Netz bei dem Versorgungsunternehmen angemeldet werden. Auch die Einspeisung von Strom in das Netz eines Versorgungsunternehmens bedarf keiner Genehmigung, wenn die Leistung der Anlagen insgesamt nicht mehr als 1 MW beträgt. Für die reine Selbstversorgung können sogar Anlagen bis 10 MW genehmigungsfrei errichtet werden.

Genehmigung unabhängiger Stromerzeuger

Die Abnahme von Überschußstrom durch die Versorgungsunternehmen (Netzeinspeisung) ist auch ohne gesetzliche Grundlage verbindlich geworden (sofern die technischen Gegebenheiten vorhanden sind). Während jedoch für die Vergütung aus regenerativen Quellen (Wasser, Wind, Sonne, Biomasse) eine klare gesetzliche Regelung mit definierten Preissätzen besteht, ist die Tarifierung aller anderen Stromquellen einer eher unzureichenden Verbändevereinbarung ausgesetzt.

Aufnahme und Vergütung von Überschußstrom

Da es nicht, wie in einigen anderen Ländern, eine obere Schiedsbehörde für den Netzzugang gibt, liegt in dieser Konstellation ein erhebliches Potential für die Ausnutzung einer Monopolstellung (dazu gehören neben

Netzzugang

den tariflichen Fragen auch die technischen Anforderungen, die nicht einheitlich geregelt sind und deshalb von den Versorgungsunternehmen oft zum Nachteil der Stromproduzenten definiert werden). Der zunehmende Wettbewerb ungleicher Stromanbieter behindert dabei insbesondere solche Produzenten, die unter Inkaufnahme höherer Kosten umweltverträglichere Lösungen umzusetzen versuchen.

Die Richtlinien zur Schaffung eines verbesserten Binnenmarktes innerhalb der Europäischen Union sehen einen verstärkten Wettbewerb auch für solche Produkte vor, die ihrer Natur gemäß in der Vergangenheit einem Anbietermonopol vorbehalten waren (Leistungsgebundenheit mit hohen Infrastrukturkosten): Telekommunikation, Gas, Strom. Zur Umsetzung wurde Anfang 1997 eine Europäische Richtlinie für den Elektrizitätsmarkt verabschiedet, die nun in nationales Recht umgesetzt werden muß. In Deutschland besteht ohnehin seit etlichen Jahren die Absicht, das überalterte und inflexible Energiewirtschaftsgesetz durch eine Neufassung abzulösen.

*Wettbewerb im
Strommarkt*

Die gegenwärtige Regierungsvorlage sieht hierzu die Schaffung eines teilweise liberalisierten Marktes auf der Versorgungsseite unter Beibehaltung der gegenwärtigen Verteilungsstruktur und dessen Monopolwirkung vor. Während der Aufbau von Erzeugungsleistung oder beispielsweise der Ankauf von Strom im Ausland im wesentlichen den Marktgeschehnissen überlassen bleiben soll, wird die Wahl des Stromlieferanten zumindest vorerst nur den Großabnehmern freigestellt. Es ist einsichtig, daß hieraus die Wirkung entstehen könnte, daß kleineren Versorgungsunternehmen die lukrativen Kunden davonlaufen, so daß sich für die Tarifabnehmer höhere Kosten ergeben.

*Novellierung des Ener-
giewirtschaftsgesetzes*

Andererseits sieht der Gesetzesentwurf keinerlei Prioritäten für umweltschonende, aber möglicherweise teurere Formen der Stromerzeugung vor. Es steht somit zu befürchten, daß insbesondere ökologisch sinnvolle dezentrale Erzeugungsanlagen mit Wärme-Kraft-Kopplung im Konkurrenzkampf untergehen und Strom wieder zunehmend aus großen zentralen Anlagen ohne Wärmenutzung bezogen wird.

Der Zugang zum Netz wird in diesem Szenario zu einer rein bilateralen Angelegenheit zwischen Stromproduzent und Netzbetreiber. Konfliktfälle sollen auf wettbewerbsrechtlicher Ebene geklärt werden, die Einrichtung einer kontrollierenden Behörde (also einer Art Elektrizitätsaufsicht) ist nicht vorgesehen. Im Gegenteil: Die bisherigen Genehmigungserfordernisse sollen weitestgehend entfallen. Besonders die Kommunen befürchten zu recht, daß eine solche Vorgabe mit freier Entfaltung der Marktkräfte die Monopolisierung bedrohlich verstärkt und letztlich das angestrebte Ziel eines vergrößerten Wettbewerbs verfehlt wird.

Im Hinblick auf die Stromerzeugung bedarf die bisherige Erklärung der energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen einer Ergänzung durch die Umweltseite. Feuerungsstätten unterliegen je nach Brennstoff und Grö-

Umweltanforderungen

ße Anforderungen des Bundes-immissionsschutzgesetzes bzw. dessen Verordnungen oder der Technischen Anleitung Luft. Diese Anforderungen mit Grenzwerten für die Emissionen und Immissionen einzelner Schadstoffe sind bundeseinheitlich gefaßt und werden von den entsprechenden Umweltministerien oder diesen unterstellten Landesbehörden bzw. kommunalen Umweltämtern kontrolliert. Dabei unterliegen größere Anlagen einer permanenten Überwachung, so daß Störfälle z.B. bei Filtereinrichtungen jederzeit entdeckt werden können. Bei früher in Berlin häufiger auftretenden erhöhten Schwefeldioxidbelastungen konnte zudem von seiten der Umweltverwaltung auf der Grundlage einer Landesvorschrift der vorübergehende Einsatz schadstoffärmerer Brennstoffe verfügt werden.

Umweltpolitisches Einwirken der Kommunen ist auf anderer Ebene zudem erkennbar, wenn Stadtwerke aufgefordert oder angewiesen werden, einen bestimmten Teil ihrer Stromerzeugung auf regenerative Basis umzustellen. In diesem Bereich hat sich in einigen Kommunen in den letzten Jahren die Zahlung kostendeckender Vergütungen durchgesetzt, so daß z.B. Lieferanten von Solarstrom den vollen finanziellen Aufwand ersetzt bekommen¹. Andererseits haben viele Stadtwerke ihre eigenen Kapazitäten auf Wärme-Kraft-Kopplung oder regenerative Energieträger umgestellt.

*Verpflichtung der
Stadtwerke*

Vergleichbare Lösungen entstehen aber auch zunehmend dort, wo Kommunen mit eigenständigen Versorgungsunternehmen im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen Maßnahmen zur Umsetzung ökologischer Ziele definieren. In Berlin wird durch ein derartiges Übereinkommen insbesondere die Förderung der solaren Stromerzeugung von seiten des örtlichen Versorgungsunternehmens innerhalb eines mehrjährigen Programms festgelegt.

*Vereinbarungen mit
Versorgungsunterneh-
men*

Wo kommunale Versorgungsunternehmen fehlen, sind die Kommunen mittlerweile oft bemüht, zumindest für ihre eigenen Einrichtungen (Schulen, Krankenhäuser, Schwimmbäder etc.) eine umweltfreundliche Energieversorgung (zumeist Wärme-Kraft-Kopplung) sicherzustellen. Um nicht zusätzliche Aufgaben wahrnehmen zu müssen, kommen hierbei allerdings verstärkt Contractinglösungen zum Zuge, bei denen private Dienstleister die Versorgung der öffentlichen Gebäude nach vorgegebenen Standards übernehmen.

*Standards für kommu-
nale Einrichtungen*

Im Gegensatz zu einer Reihe anderer europäischer Staaten gibt es weder auf Bundes- noch auf Landesebene in den Ministerien spezielle Abteilungen zur Energieplanung. Das Aufstellung von Langzeitkonzepten auf Landes- oder kommunaler Ebene, zumeist im Auftrag der öffentlichen Hand von neutralen Beratungsunternehmen erarbeitet, erfüllt eine Leitfunktion, trägt jedoch in der Regel keinen zwingend verbindlichen oder gar einklag-

Energiekonzepte

¹ Diese Praxis kostendeckender Vergütung ist allerdings von einer Genehmigung der Landes-Wirtschaftsministerien abhängig, die bisher nur in einem Teil der Länder vorliegt.

baren Charakter. Bedarfsprognosen können zwar bei Bewilligungsverfahren eine Rolle spielen, aber auch dies ist eine eher strittige Materie.

Auf kommunaler Ebene kann insbesondere in der Abgrenzung von gas- und fernwärmeversorgten Gebieten eine Verständigung herbeigeführt werden, allerdings ist die Festlegung auf eine bestimmte Versorgungsart (Anschlußpflicht) nur in begrenztem Rahmen möglich. Mit der Aufstellung von Konzepten oder speziellen Energiegesetzen auf Landesebene steckt die öffentliche Hand somit in erster Linie den Rahmen für Instrumente in eigener Sache ab. So besteht z.B. in Berlin ein Verbot zur Verwendung von Strom zum Heizen in öffentlichen Einrichtungen und die Maßgabe an Wohnungsbaugesellschaften des Landes bzw. an Empfänger von Fördermitteln, bestimmte Beheizungsarten zu bevorzugen.

Instrumente der Kommunen

Trotz ihrer beschränkten Verbindlichkeit und Wirkung stellen Energiekonzepte eine wichtige Handlungsanleitung für die politischen und privaten Akteure dar. Eine Reihe von Kommunen beschäftigt mittlerweile Energiebeauftragte, die die Umsetzung der Konzepte überwachen und neue Vorschläge für REV-Maßnahmen auf kommunaler Ebene erarbeiten sollen. Eine wichtige Funktion kommt diesen Energiebeauftragten somit insbesondere bei der Erfassung und Auswertung von Verbrauchsdaten kommunaler Einrichtungen zu (Controlling und Monitoring). Ob sich hieraus allerdings auch die Kompetenz zur Beseitigung von Schwachstellen durch organisatorische oder investive Maßnahmen ergibt, ist von Kommune zu Kommune unterschiedlich geregelt.

Energiebeauftragte

Abgerundet werden muß das Bild durch eine Darstellung der politischen Bemühungen zum Energiesparen. Im Gefolge der Ölkrise von 1973 wurde bereits 1976 ein bundesweites Energiespargesetz erlassen. Aus diesem Gesetz gingen mehrere Verordnungen zu Anforderungen des Wärmeschutzes (Dämmung) von Gebäuden und zur Qualität und dem Betrieb von Heizungsanlagen hervor. Diese Verordnungen wurden mehrfach an den neuesten technischen Stand angepaßt und sind bundesweit verbindlich.

Energiespargesetz

Nicht durch bundesrechtliche Regelungen abgedeckte Bereiche können durch Landesgesetze ausgefüllt werden. Natürlich entstehen hierbei häufig Probleme hinsichtlich einer genauen Abgrenzung. So wurde in der Vergangenheit beispielsweise hingenommen, daß ein Land die Anforderungen an den Wärmeschutz per eigenem Gesetz über den bundesweit geforderten Standard hinaus verschärft hat. Mehrere Länder haben eigene Energiespargesetze verabschiedet, die z.B. einen Vorrang für bestimmte Energieträger vorsehen und Förderbereiche festlegen.

Landesgesetze zum Energiesparen

Über die oben erwähnten Energiekonzepte hinaus können Kommunen teilweise über baurechtliche Eingriffe einen Einfluß auf den Energieverbrauch und die Wahl der Energieträger ausüben. Vorschriften z.B. zur Ausrichtung von Häusern in einem bestimmten Baugebiet oder zum Einsatz von Solarenergie werden allerdings nicht überall hingenommen und

Einflußnahme im Bausektor

sind rechtlich umstritten. Unkomplizierter ist die Einflußnahme bei Verkäufen von kommuneeigenem Bauland, bei denen der Kauf an bestimmte Energieauflagen geknüpft werden kann.

Abschließend soll auf das weite Spektrum der Förderpolitik hingewiesen werden, mit der ebenfalls steuernd in den Energiebereich eingegriffen werden kann. Die Kommunen haben hier in den letzten Jahren teilweise versucht, Bundes- und Landesprogramme durch eigene Förderaktivitäten zu ergänzen. Aufgrund wachsender Finanzknappheit in vielen Kommunen Deutschlands ist die Verfügbarkeit von Geldmitteln allerdings begrenzt. Insbesondere aus diesem Grund (aber natürlich auch wegen der Imagebildung) engagieren sich zunehmend auch die Versorgungsunternehmen mit eigenen Förderprogrammen oder in der Unterstützung von Einrichtungen zur Energieberatung und zur Umsetzung von Energiekonzepten (Energieagenturen).

Förderpolitik