



Judith Skudelny
Mitglied des Deutschen Bundestages

Judith Skudelny, MdB • Platz der Republik 1 • 11011 Berlin

Berlin

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Jakob-Kaiser-Haus
Raum 6.609
Telefon 030 227 – 74728
Fax 030 227 – 76728
E-Mail:
judith.skudelny@bundestag.de

Wahlkreis

Siebenmühlenstr. 36
70771 Leinfelden-Echterdingen
Telefon 0711 2209 7700
Fax 0711 2209 7699
E-Mail:
judith.skudelny@wk.bundestag.de

Berlin, 11. März 2011

Stromnetzkonzessionen

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Jahr 2012 werden die in Baden-Württemberg bestehenden Konzessionsverträge für die Stromnetze der Gemeinden auslaufen.

Ich habe mich mit den Bedingungen, Möglichkeiten und Risiken der Neuvergabe insbesondere im Hinblick auf eine Rekommunalisierung auseinandergesetzt. Die Entscheidungen, die auf kommunaler Ebene getroffen werden müssen, sind schwierig und für jede Gemeinde individuell. Es ist kaum möglich, an auch nur einigermaßen neutrale, aber dennoch umfassende und verständliche Informationen zu kommen. Ich möchte ich einen Beitrag leisten, diese Informationslücke zu schließen.

1. Die Gründe der Rekommunalisierungsdebatte

Im Zuge der Neuvergabe der Stromnetzkonzessionen wird aus zwei Gründen über eine mögliche Rekommunalisierung gesprochen.

a. Natürliches Monopol

Es ist schlicht unwirtschaftlich, nebeneinander bestehende Stromnetze zu betreiben. Daher handelt es sich bei dem Betrieb von Stromnetzen um ein sog. natürliches Monopol.

Im Zuge der Entflechtung des Energiemarkts wurden die Erzeugung und der Transport von Strom voneinander getrennt sowie das Mess- und Zählwesen liberalisiert. Dabei sind die Netze der Bereich, in denen bis auf den Vergabevorgang kein wirklicher Markt möglich ist (kommunale Sicht).



Judith Skudelny

Mitglied des Deutschen Bundestages

Um dennoch den freien Zugang der Stromlieferanten zu den Stromabnehmern zu gewährleisten, werden die Netze vollständig reguliert. Die Rahmenbedingungen sowie die Entgeltreglung werden umfassend vom Gesetzgeber vorgegeben, die konkrete Auslegung von der Bundesnetzagentur vorgenommen und überwacht.

Um eine freie, öffentliche Infrastruktur zu gewährleisten, ist die Übernahme durch die Kommunen damit nicht notwendig. Als Argument wird dies dennoch immer wieder – insbesondere von Personen ohne fachlichen Bezug – angebracht.

Trotz dieser umfassenden Regulierungen geht der Irrglaube um, dass der Betreiber der Netze Einflussmöglichkeiten auf den durchfließenden Strom haben. Insbesondere die Befürworter erneuerbarer Energien meinen, durch Kontrolle der Netze Einfluss auf die Zusammensetzung des geleiteten Stroms nehmen zu können. Durch die umfassende Regulierung, die eine gleichberechtigte und freie Nutzung der Netze für alle Lieferanten garantiert, ist das jedoch falsch. Weder durch die Gestaltung von Nutzungsbedingungen noch durch die Preisbildung ist es möglich, in irgendeiner Weise Einfluss auf die Stromzusammensetzung zu nehmen.

b. Begrenzung der Einnahmemöglichkeiten der Gemeinde

Die Gemeinden vergeben im Rahmen der Konzessionsvergabe das gemeindliche Wegenutzungsrecht. Dabei wird die Konzessionsabgabe jedoch nicht durch die Parteien frei festgesetzt. Vielmehr wird die Höhe der Konzession von der Kommunalabgabenverordnung (KAV) nach oben gedeckelt.

Flächendeckend wurden die Konzessionen zum höchstmöglichen Betrag vergeben. Dieser liegt für sog. Tarifkunden je nach Einwohnerzahl zwischen 1,32 und 2,39 Cent je durch geleitete Kilowattstunde, für Sonderkunden mit besonders großer Abnahme bei 0,11 Cent.

Vielen Gemeinden und Städten ist jedoch die ausschließliche Einnahme der gedeckelten Konzessionsabgabe zu wenig. Um Mehreinnahmen für die Kommunen generieren zu können, wollen nun viele Städte ihre Netze wieder selbst oder im Verbund mit anderen Unternehmen übernehmen. Dabei wird der Betrieb der Netze meist an ein Unternehmen der Gemeinde (klassischer Weise die Stadtwerke) vergeben. Die Gemeinde erhält so zunächst die Konzessionsabgabe. Die Stadtwerke selbst betreiben die Netze und können so ggf. Einnahmen für das stadteigene Unternehmen erwirtschaften.

2. Ziele der Betreiber und der Politik

Die Ziele der Betreiber der Netze und die der Politik stimmen nicht immer überein. Der Betreiber eines Netzes möchte innerhalb des regulierten Netzentgelts möglichst hohe Gewinne erwirtschaften. Die Endverbraucher (also unsere Bürger) sind im Gegenzug an günstigen Strompreisen interessiert. Die Netzentgelte werden regional auf die im Netzgebiet ansässigen Endverbraucher umgelegt. Dieses



Judith Skudelny

Mitglied des Deutschen Bundestages

Netzgebiet muss nicht mit der Kommune übereinstimmen; größere Einheiten, die durch einen Betreiber bewirtschaftet werden, werden zusammengefasst.

Soweit Kommunen selbst die Netze übernehmen, stehen sie auf beiden Seiten der Interessen. Auf der einen Seite wollen sie möglichst die Gewinne aus den Netzen selbst erwirtschaften. Andererseits sollten sie als Vertreter ihrer Bürger die Netzentgelte niedrig halten oder sich zumindest nicht an ihren Bürgern bereichern.

Unproblematisch ist dieses Spannungsverhältnis dort, wo die Netzentgelte - egal ob von der Gemeinde oder von einem anderen Betreiber - in gleicher Höhe eingenommen werden. Problematisch ist das Verhältnis aus meiner Sicht an den Stellen, an denen die Rekommunalisierung (oder jede andere Art der Zersplitterung der Netze) die Kosten für die Bürger hochtreiben wird.

Im Hinblick auf die Kosten für den Bürger sind bei der Rekommunalisierung der Netze Gefahrenpotentiale vorhanden. Diese möchte ich im Folgenden erläutern.

3. Grundlagen der Netzentgelte

Die Netzentgelte werden durch die Netzentgeltverordnung Strom (StromNEV) und die Anreizregulierungsverordnung (ARegV) festgelegt. Diese definiert, wie die Durchleitungsgebühren für Stromdurchleitung zu berechnen sind. Dabei wird genau festgelegt, welche Kosten als Investitionskosten, Betriebskosten, Abschreibungen etc. anerkannt werden kann. Nur anerkannte Kosten können auf den Endkunden umgelegt werden. Darüber hinaus legt die StromNEV aber auch die maximale Eigenkapitalquote, die Verzinsung des Kapitals sowie die gewährten Gewinne fest. Gestaltungsspielraum gibt es kaum.

Durch die Regulierung wird die Obergrenze der zulässigen Gesamterlöse aus den Netzentgelten innerhalb einer Regulierungsperiode festgelegt. Die Festlegung dieser Erlösobergrenze gilt für fünf Jahre; dieser Zeitraum wird Regulierungsperiode genannt. Die erste Regulierungsperiode dauert seit 2009 bis zum 31.12.2014.

Innerhalb der Regulierungsperioden und der festgesetzten Erlösobergrenze gibt es für den Netzbetreiber einen gewissen Spielraum. Dennoch sind innerhalb der Erlösobergrenzen für die gesamte Regulierungsperiode auch jährliche Erlösobergrenzen festzusetzen.

Soweit die konkreten Netzentgelte die festgelegten Erlösobergrenzen überschreiten, werden diese über verschiedene Mechanismen (Regulierungskonto, periodenübergreifende Saldierungen und Mehrerlösabschöpfung) ausgeglichen. Damit sind höhere Gewinne, aber auch Mindereinnahmen innerhalb der Erlösobergrenzen ausgeschlossen.



Judith Skudelny

Mitglied des Deutschen Bundestages

Die Erlösobergrenzen gelten immer nur für das zu betreibende Netz und werden regional auf die Netze umgelegt.

Eine nachträgliche Anpassung der Erlösobergrenzen ist gem. § 4 Abs.2 ARegV nur in den von den Betreibern nicht zu beeinflussenden Erhöhungstatbeständen möglich. Damit ist beispielsweise eine vorher nicht absehbare tarifvertragliche Lohnerhöhung für die Mitarbeiter gemeint. Ansonsten ist eine Erhöhung nur in genau definierten Ausnahmen möglich, insbesondere wenn die zur Erhöhung führenden Umstände am Anfang der Regulierungsperiode nicht absehbar waren.

4. Risiken bei der Übernahme der Netze

Derzeit sind die meisten Netze noch im Eigentum von großen Stromnetzbetreibern wie bspw. der EnBW. Aus oben genannten Gründen überlegen nun viele Gemeinden, die Netze zu rekommunalisieren. Die Kommunen vergeben die Konzessionen zum Ablauf der letzten Konzessionsperiode neu bspw. an ihre Stadtwerke. Diese müssen sich dann mit dem alten Netzbetreiber über die Modalitäten einigen. Die Konzessionen werden üblicherweise auf 20 Jahre vergeben.

In Bereich der Netzbetriebsübernahme möchte ich auf einige Risiken bei der Netzübernahme hinweisen.

a. Ankauf der Netze

Zunächst muss eine gesicherte Datenbasis vor der Entscheidung der Netzübernahmen vorliegen. Nur bei Vorlage der wichtigsten Netzdaten wie z.B. der Länge und Bestandteile des Netzes, dessen Altersstruktur, installierte Netzleistung und der Anzahl der angeschlossenen Verbraucher ist eine angemessene Preiskalkulation möglich. Dass die heutigen Eigentümer und Betreiber hierzu nicht gern bereit sind, ist bekannt. Einige Fälle sind auch vor Gericht anhängig. Eine sorgfältige Bewertung ist daher nicht einfach.

Nachdem das Netz anhand der vorliegenden Daten bewertet wurde, müssen sich der Veräußerer und der Erwerber auf einen Kaufpreis einigen. Dabei ist es strittig, ob der geringere Ertragswert (welche Einnahmen erziele ich mit den Netzentgelten?) oder der meist höhere Sachzeitwert (welchen Wert hat das Netz zum Zeitpunkt des Übergangs?) in Ansatz gebracht werden muss. Viele alte Konzessionsverträge sehen zwar den Sachzeitwert vor. Diese Klausel ist jedoch nicht gerichtsfest. In einer gerichtlichen Entscheidung hierzu (Kaufering-Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs) wurde nur festgelegt, dass im Falle eines viel höheren Sachzeitwertes der Ertragswert zugrundegelegt werden muss. Dieser ist aber am Sachzeitwert zu „spiegeln“. Was „spiegeln“ genau heißen soll, ist nicht festgelegt. Bei der Genehmigung der Erlösobergrenzen erkennt die Bundesnetzagentur als Kosten des Übergangs nur den Ertragswert an. Alles darüber Hinausgehende geht zulasten der Wirtschaftlichkeit des Netzes. Die Problemlagen bei der Netzübernahme sind gut in der gemeinsamen Broschüre von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur vom 15.12.2010 geschildert.



Judith Skudelny

Mitglied des Deutschen Bundestages

b. Entflechtungskosten

Der Begriff Stromnetzentflechtung wird in zwei völlig unterschiedlichen Zusammenhängen gebraucht. Zum einen ist die Entflechtung von Stromerzeugung und Leitung gemeint. Im hiesigen Zusammenhang meine ich mit Entflechtung jedoch das Heraustrennen der lokalen Netze aus einem größeren Netzverbund.

Nachdem man Einigkeit über den Netzübergang hat, muss das zu übernehmende Netz aus dem bisherigen Verbund herausgelöst werden. Auch hierfür muss im Vorfeld genau ermittelt werden, wie hoch die Kosten für diese Herauslösung sein werden. Je nach Beschaffenheit des Netzes können die Kosten vernachlässigbar gering sein. Bei stark verflochtenen Netzen können diese Kosten jedoch beachtlich werden. Im Einzelfall können sie ebenso hoch zu Buche schlagen wie der Kaufpreis selbst. Auch die Entflechtungskosten werden nicht in die Erlösbergrenzen des neuen Netzbetreibers einbezogen. Sie gehen in voller Höhe zulasten der Wirtschaftlichkeit der Netzübernahme (§ 26 ARegV).

c. Aufteilung der Erlösbergrenzen

Nicht nur die Netze müssen aus dem bisherigen Verbund getrennt werden. Auch die bisherigen Netzkosten sind innerhalb der Regulierungsperiode von fünf Jahren in der Erlösbergrenze des bisherigen Betreibers enthalten und müssen herausgerechnet werden. Grundsätzlich sind dabei sachgerechte Berechnungsmethoden in Ansatz zu bringen. Sachgerecht ist aber ein Begriff, der auslegbar ist.

Verschiebungen in die eine oder andere Richtung gehen zulasten des einen oder anderen Betreibers. Für die sachgerechte Abgrenzung sind korrekte, aktuelle und umfassende Daten des Netzes und des Netzbetriebes notwendig. Hier gilt wieder das am Anfang Gesagte: Die alten Netzbetreiber geben ihre Daten nicht gern heraus. Daher ist auch die „richtige“ Abgrenzung ein risikoreicher Teil der Netzübernahme.

d. Finanzierungsrisiko

Da Kommunen als „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ nicht insolvenzfähig sind, müssen sie, um Kredite zu erhalten, keine Sicherheiten (wie Bürgschaften, Grundschulden etc.) hinterlegen. Als Kommune erhalten sie grundsätzlich – unabhängig von der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage – das gleiche Rating wie die Bundesrepublik Deutschland, also die „AAA“-Einstufung. Damit ist jede Kommune ohne Sicherheiten in der Lage, sich zinsgünstige Kredite für die Übernahme der Netze zu besorgen.

Da für die Kreditinstitute kein Ausfallrisiko besteht, müssen diese Kredite nach den aktuellen Basel II-Eigenkapitalvorschriften nicht mit Eigenkapital unterlegt werden. In der aktuellen Reformdiskussion über ein Basel III-Abkommen sollen die Banken jedoch künftig auch diese Kredite mit Eigenkapital unterlegen.



Judith Skudelny

Mitglied des Deutschen Bundestages

Nach in Kraft treten von Basel III (voraussichtlich ab 2017) würde das die kommunalen Kredite deutlich teurer machen.

Derzeit werden die Kredite noch ohne einen „Eigenkapitalaufschlag“ vergeben. Je nachdem, wie die weiteren Diskussionen um Basel III verlaufen, kann sich diese Praxis aber auch ändern. In dem Fall würde sich die Refinanzierung der laufenden Kredite für die Kommunen deutlich verteuern.

Grundsätzlich können gem. § 5 Abs. 2 StromNEV Fremdkapitalzinsen im kapitalmarktüblichen Rahmen umgelegt werden. Nimmt eine Gemeinde jedoch Fremdkapital auf, um ihre Stadtwerke mit ausreichend Eigenkapital auszustatten, muss das Zinsrisiko von Basel III mit beachtet werden.

5. Risiken im Netzbetrieb

Obwohl der Netzbetrieb weitestgehend reguliert ist, ist der Betrieb der Netze eine privatwirtschaftliche Handlung. Daher geht mit der Möglichkeit Gewinne zu erwirtschaften auch immer ein wirtschaftliches Risiko einher. Die mir aufgefallenen systemimmanenten Risiken – also die, die nicht eine unzureichende Betriebsführung betreffen – werden im Folgenden dargestellt:

a. Zinsrisiko beim Eigenkapital

In der StromNEV ist die Verzinsung des Eigenkapitals sowie des Fremdkapitals genau festgelegt. Die Verzinsung des von Betreibern eingesetzten Eigenkapitals erfolgt im Wege einer kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung. Dabei wird als Eigenkapital maximal eine Quote von 40% des eingesetzten Kapitals anerkannt, im Übrigen wird das Kapital wie Fremdkapital verzinst.

Die Verzinsung erfolgt nach einem für die Regulierungsperiode festgelegten Satz. Dieser wird anhand der durchschnittlichen Verzinsung bestimmter deutscher Anleihen in einem Zeitraum der letzten 10 Jahre vor Beginn einer Regulierungsperiode bestimmt. Auf diesen wird noch ein kleiner Gewinn für das Betriebsrisiko aufgeschlagen.

Aktuell liegen die Zinssätze für Eigenkapital bei 7,56 % für Altanlagen (bis 2005), 9,29 % für Neuanlagen (ab 2005), beides vor Steuer (außer Gewerbesteuer).

Die Regulierungsperiode endet 2014. In den für die Zinsen maßgeblichen Zeitraum fallen die Jahre der Wirtschaftskrise. Die Verzinsung des Eigenkapitals wird daher aller Voraussicht nach entsprechend gering ausfallen. Mit der geringeren Verzinsung schwindet auch der Spielraum zum Ausgleich anderer Kosten.



Judith Skudelny

Mitglied des Deutschen Bundestages

b. Investitionen

Auf allen Ebenen wird über die Integration erneuerbarer Energien gesprochen. Diese werden zwingend Investitionen in die Energienetze erfordern. Insbesondere die Solarenergie wird auf der Mittel- und Niederspannungsebene eingespeist. Für die Netzbetreiber besteht ein Anschlusszwang der Solaranlagen. Zudem müssen die Netze modernisiert und „intelligent“ gemacht werden. Was technisch genau „intelligent“ sein soll, ist bislang noch nicht bekannt.

Diese Investitionskosten werden in der Erlösobergrenze anerkannt. Das hierfür eingesetzte Kapital wird damit entsprechend verzinst werden. Allerdings müssen die Investitionen zunächst vom Betreiber aufgebracht werden. Dieses Kapital muss über die Mittel für die regulären Instandhaltungsinvestitionen hinaus vorhanden sein.

Im Bereich der Integration erneuerbarer Energien auf der Verteilnetzebene werden Kosten ab sechs Milliarden Euro deutschlandweit genannt. Die Verteilung ist jedoch regional sehr unterschiedlich.

6. Strukturelle Probleme

Aus Effizienz­sicht kann man sagen, dass größere Netze grundsätzlich effizienter betrieben werden können als kleinere Netze. Dies liegt insbesondere an den (umlegbaren) Verwaltungskosten. Natürlich können auch kleinere Einheiten effizient betrieben werden, vor allem können durch einen effizienten Betrieb gegenüber einem großen Netz Kosten gespart werden. Welche Netzgröße optimal ist, ist nicht bekannt. Gutachten hierzu existieren nicht.

Wenn jedoch eine Zersplitterung der Netze stattfindet, kann man in der Fläche davon ausgehen, dass die Gesamtverwaltungskosten für den Betrieb der gesamten Netze gegenüber zusammengefassten Verwaltungen nicht sinken werden. Im Ergebnis werden die Netzkosten steigen.

Diese (Fehl-)Entwicklung bei kleinen Netzen wird durch die Regelung der Erlösobergrenzen auch noch begünstigt. Normale Netzbetreiber müssen sich in ihrer Effizienz jährlich verbessern. Die Kosten für die Verwaltung der Netze werden regelmäßig an den effizientesten Netzbetreibern gemessen, die Kosten für die verbleibenden Betreiber sukzessive reduziert. Für Netzbetreiber unter 30.000 Anschlüssen wird von dieser Regelung eine Ausnahme gemacht. Damit auch kleine Netze herausgelöst werden können, werden hier weichere Effizienzstandards angelegt - zulasten der Verbraucher.

Verlierer der Rekommunalisierung werden auch strukturschwächere Regionen sein. Die Übernahme der Netze wird insbesondere im verdichteten, städtischen Raum diskutiert. Ländliche Räume oder Regionen mit viel Solarenergie haben hohe Investitionskosten. Diese können in größeren Netzen auf mehr Nutzer verteilt werden. Verkleinert sich der Kreis der Nutzer, müssen die umlegbaren Kosten aus den Investitionen von weniger Nutzern getragen werden. D.h. lösen sich die „besseren“ Netze aus einem



Judith Skudelny

Mitglied des Deutschen Bundestages

Verbund heraus, werden die verbleibenden Netze teurer. Da sich diese meist in strukturschwachen ländlichen Räumen befinden, werden genau die Regionen geschwächt, die auch sonst wirtschaftliche Probleme haben.

7. Persönliche Einschätzung

Ich selbst werde als Gemeinderätin im nächsten Jahr über die Rekommunalisierung unseres Netzes entscheiden müssen. Dabei ist die aktuell wahrscheinlichste Option der Kommune die Konzessionsvergabe an ein gemeinschaftliches Unternehmen. Dieses ist ein Zusammenschluss mit anderen Kommunen, die insgesamt 51% einer neu zu gründenden Gesellschaft erhalten sollen. Die weiteren 49% werden von dem bisherigen Betreiber (EnBW) getragen. Dieser übernimmt auch den tatsächlichen Betrieb.

Für mich als Gemeinderätin mit rein lokaler Sicht ist diese Option – aufgrund unserer Vertragsgestaltung, die uns eine feste Verzinsung garantiert – sicherlich nicht schlecht. Als Bundespolitikerin habe ich jedoch auch Bedenken bezüglich der Zersplitterung der Netze und den damit verbundenen Nachteilen für den ländlichen Raum. Aus heutiger Sicht werde ich mich bei der Abstimmung enthalten.

Von der Übernahme durch ein einzelnes Stadtwerk bin aufgrund der dargelegten Risiken nicht überzeugt. Entsprechend meiner liberalen Überzeugung sollte sich der Staat aus der privaten Wirtschaft heraushalten. Die Option zu scheitern gibt es für eine Stadt nicht, das Vorhaben endet stattdessen automatisch in der Verbrennung von Steuergeldern. Zudem ist es nicht gut, wenn der Staat auf beiden Seiten einer wirtschaftlichen Kette steht. Auf der einen Seite reguliert der Staat über Gesetze und Verordnungen die Netzentgelte, auf der anderen Seite wollen staatliche Unternehmen damit Geld für die Kommunen verdienen. Damit schränkt der Staat seine Handlungsfreiheit deutlich ein: Werden Regelungen zulasten der Betreiber verändert, trifft man damit die kommunalen Einnahmen. Auf der anderen Seite werden die Kommunen ihre politischen Vernetzungen nutzen, um bei den Entgeltregelungen Einfluss auf die Bundespolitik zu nehmen. Die Verbraucher zahlen im Zweifel die Rechnung.

Mit freundlichen Grüßen

Judith Skudelny MdB