

Cullmann, Astrid; Nieswand, Maria; Seifert, Stefan; Stiel, Caroline

Article

Trend zur (Re-)Kommunalisierung in der Energieversorgung: Ein Mythos?

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Cullmann, Astrid; Nieswand, Maria; Seifert, Stefan; Stiel, Caroline (2016) : Trend zur (Re-)Kommunalisierung in der Energieversorgung: Ein Mythos?, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 83, Iss. 20, pp. 441-447

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141296>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Trend zur (Re-)Kommunalisierung in der Energieversorgung: Ein Mythos?

Von Astrid Cullmann, Maria Nieswand, Stefan Seifert und Caroline Stiel

Nachdem in den 90er Jahren viele Kommunen ihre Energieversorgungsunternehmen privatisiert hatten, ist mittlerweile oft von einem Paradigmenwechsel die Rede. Städte und Gemeinden ziehen demnach in Betracht, die Versorgung mit Strom, Wasser, Gas und Wärme wieder in die Hände öffentlicher Unternehmen zu legen. Die Städte Berlin und Hamburg sind zwei prominente Beispiele dafür. Doch gibt es einen allgemeinen (Re-)Kommunalisierungstrend? Die vorliegende Studie wertet erstmalig verfügbare Mikrodaten der amtlichen Statistik aus und kommt zu dem Schluss: Anhaltspunkte für einen umfassenden (Re-)Kommunalisierungstrend gibt es nicht. Die Zunahme öffentlicher Unternehmen scheint vielmehr auf generelle Umstrukturierungen im Energiesektor zurückzugehen und fällt relativ zum Zuwachs der Privaten geringer aus.

Die wirtschaftlichen Aktivitäten des Staates und seiner Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) sind in der jüngeren Vergangenheit wieder verstärkt in den Fokus des öffentlichen Diskurses gerückt. In diesem Zusammenhang ist unter anderem der Eindruck entstanden, dass sich Städte und Gemeinden (wieder) vermehrt mit eigenen Unternehmen um kommunale Aufgaben wie die Strom- und Wasserversorgung kümmern, statt sie von privaten Unternehmen erfüllen zu lassen. Auch die Monopolkommission hat sich in ihrem jüngsten Hauptgutachten mit der vermeintlichen Zunahme kommunaler Wirtschaftstätigkeit befasst und deren ökonomische Aspekte kritisch erörtert.¹ Wie stark die (Re-)Kommunalisierung ausgeprägt ist, wird dabei meist anhand der Unternehmensanzahl und verschiedener Umsatzgrößen gemessen. Tatsächlich lässt sich feststellen, dass die Zahl der Unternehmen, die sich in kommunaler Hand befinden – unter Berücksichtigung aller Wirtschaftszweige² – in den Jahren 2000 bis 2011 um etwa 23 Prozent und die nominalen Umsatzerlöse in Relation zum Bruttoinlandsprodukt um 60 Prozent gestiegen sind.³

Erklärt wird der Anstieg der Unternehmensanzahl im Wesentlichen mit zwei Entwicklungen: Vereinfacht gesagt erwarben Kommunen einerseits zuvor privatisierte Anteile an Ver- und Entsorgungsunternehmen zurück (Rekommunalisierung). Andererseits gründeten sie beispielsweise Stadtwerke und übernahmen Konzessionen, um Aufgaben der Daseinsvorsorge zum Teil sogar erstmalig wahrzunehmen (Kommunalisierung). Vor diesem Hintergrund wird der Anstieg kommunaler Wirtschaftstätigkeit oft auch als „Trend zur (Re-)Kommunalisierung“ interpretiert, was mitunter den Eindruck

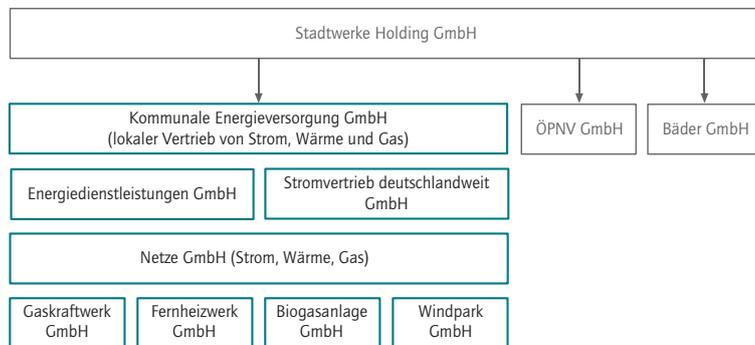
¹ Monopolkommission (2014): Hauptgutachten XX: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte. Kapitel 5, 439–511. Bonn.

² Kommunen sind in vielen Wirtschaftszweigen tätig. Beispiele hierfür sind das Wohnungswesen, der Gesundheitssektor, der öffentliche Personennahverkehr, Telekommunikation und die Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft.

³ Monopolkommission (2014): a. a. O., 439–440.

Abbildung 1

Beispielhafte Unternehmensstruktur eines Stadtwerks



Quelle: Darstellung des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

erweckt, private Wirtschaftstätigkeit würde aus diesen Bereichen verdrängt.⁴

Energieversorgung im Fokus der Debatte

Unter anderem weisen die Monopolkommission⁵ und das Bundeskartellamt⁶ darauf hin, dass insbesondere im Energiesektor die kommunale Wirtschaftstätigkeit zugenommen habe. Anlass hierfür dürften die ausgelaufenen Konzessionen sein: So wurden im Bereich der Stromnetze allein in den Jahren 2010 bis 2015 deutschlandweit etwa 60 Prozent der insgesamt rund 14 000 Konzessionen (in der Regel mit einer Laufzeit von 20 Jahren) neu vergeben.⁷ Viele Gemeinden, die die Energieversorgung zuvor privatisiert hatten, nahmen dies zum Anlass, eine Umkehr früherer Entscheidungen zu erwägen. Zuletzt stießen vor allem die Bestrebungen der Städte Berlin und Hamburg, sich wieder an den örtlichen Energieunternehmen zu beteiligen, in der öffentlichen Wahrnehmung auf große Resonanz. Nachdem Hamburg im Jahr 2012 zunächst 25,1 Prozent der Anteile an den Netzgesellschaften für

⁴ Zur ökonomischen Kontroverse um die private versus öffentliche Leistungserstellung in der Energieversorgung siehe den zweiten Bericht in dieser Wochenberichts-Ausgabe, Cullmann, A. et al. (2016): Keine Effizienzunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Energieversorgungsunternehmen, DIW Wochenbericht Nr. 20/2016.

⁵ Monopolkommission (2014), a. a. O., 442 ff.

⁶ Bundeskartellamt (2014): Der Staat als Unternehmer – (Re-)Kommunalisierung im wettbewerblichen Kontext. Hintergrundpapier. Bonn.

⁷ Berlo, K., Wagner, O. (2013): Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierung. Energieversorgung in kommunaler Verantwortung. Sondierstudie. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH. Wuppertal. Eine Neuvergabe impliziert dabei nicht, dass der bisherige Konzessionär durch einen Neukonzessionär abgelöst worden ist. Auch an Altkonzessionäre wird die Konzession neu vergeben.

Strom, Gas und Fernwärme erwarb, übernahm die Stadt 2014 die Stromnetzgesellschaft vollständig und verhandelte mit dem vorherigen Eigentümer *Vattenfall* eine Rückkaufoption für die Fernwärmenetze.⁸ In Berlin erreichte ein Volksentscheid zum Rückkauf des Stromverteilnetzes im Jahr 2013 zwar nicht die nötige Mehrheit. Dennoch hat der Landesbetrieb *Berlin Energie* am 14. März 2016 ein Angebot auf vollständigen Rückkauf eingereicht.⁹ Ähnliche Ereignisse waren auch andersorts und in anderen Sparten der Energieversorgung zu beobachten.¹⁰

Neue Mikrodaten ermöglichen detaillierte Analyse der Energieunternehmen

Ungeklärt ist bisher, ob es sich dabei um einen Trend handelt. Eine genaue Beurteilung der (Re-)Kommunalisierung im Energiebereich erfordert eine breitere Datenbasis als die anekdotische Evidenz einzelner, prominenter Fälle. Außerdem müssen Entwicklungen im gesamten Sektor unter Einbezug der privaten Unternehmen berücksichtigt werden. So kann unterschieden werden, welche Zuwächse auf allgemeine Umstrukturierungen im Energiesektor zurückzuführen sind (beispielsweise die Ausgliederung von Unternehmensteilen oder Anpassung an neue Marktbedingungen im Zuge der Liberalisierung und Energiewende) und bei welchen es sich wirklich um die Aufnahme einer neuen Tätigkeit handelt, was in diesem Bericht im engeren Sinne als (Re-)Kommunalisierung verstanden werden soll.

Im Rahmen des Projektes *Kommunale Infrastrukturunternehmen zwischen Energiewende und demografischem Wandel (KOMIED)*¹¹ wurde am DIW Berlin ein umfassender Datensatz zu Energieunternehmen in Deutschland in den Jahren 2003 bis 2012 erstellt.¹² Datenbasis sind die neu verfügbaren Mikrodaten der Energiestatistiken der amtlichen Statistik sowie die Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen und das Unternehmensregister. Der Datensatz erlaubt es erstmalig, einen möglichen Anstieg der kommunalen Tätigkeit im Energiesektor über die letzten zehn Jahre empirisch – sowohl auf Bundesebene als auch für einzelne Bundesländer – zu beurteilen und mit der Entwicklung bei privaten Energieversorgern zu vergleichen. Zusätz-

⁸ Monopolkommission, a. a. O., 442.

⁹ Berlin Energie (2016): Abgabe indikatives Angebot für eine vollständige Rekommunalisierung des Berliner Stromnetzes, www.berlinenergie.de/abgabe-indikatives-angebot-fuer-eine-vollstaendige-rekommunalisierung-des-berliner-stromnetzes/ (abgerufen am 18. April 2016).

¹⁰ Berlo, K., Wagner, O. (2013). a. a. O., 8.

¹¹ Kommunale Infrastrukturunternehmen zwischen Energiewende und demografischem Wandel (KOMIED) ist ein dreijähriges Forschungsprojekt gefördert durch die Leibniz Gemeinschaft, www.diw.de/de/diw_01.c.467702.de/forschung_beratung/projekte/projekt_homepages/komied/komied.html

¹² Stiel, C. (2015): Official Data on German Utilities (Energiestatistiken der amtlichen Statistik) 2003–2012. DIW Data Documentation Series. Nr. 80.

lich können die öffentlichen Unternehmen nach einzelnen Teilbereichen der Energieversorgung¹³ betrachtet werden, sodass eine detaillierte Darstellung möglich ist.

Unternehmensstruktur vieler Stadtwerke hat sich verändert

Im Jahr 2012 gab es 1100 öffentliche Energieversorger, von denen die Mehrheit vollständig in Besitz der öffentlichen Hand war. Nur bei einem Viertel der Unternehmen gab es private Minderheitsbeteiligungen. Der Begriff *Energieversorger* umfasst dabei alle Unternehmen, die im Strom-, Gas- oder Wärmesektor aktiv sind und verschiedene Wertschöpfungsstufen von der Erzeugung bis zum Vertrieb abdecken.¹⁴

Misst man die Entwicklung der öffentlichen Tätigkeit im Versorgungssektor allein an der Zahl der Unternehmen, ist zu berücksichtigen, dass sich die Unternehmensstruktur von Energieversorgern in den vergangenen zehn Jahren verändert hat. Wurden die Aktivitäten früher oft zentral in einem Unternehmen gebündelt, sind in jüngster Zeit vermehrt Unternehmensausgründungen zu beobachten, nach denen ein Energieversorger aus mehreren Teilunternehmen besteht (Abbildung 1). So haben sich im Zuge der Entflechtungsvorschriften im Netzbetrieb¹⁵ viele Stadtwerke entschlossen, Netzgesellschaften zur Bündelung der Strom-, Gas-, Wärme- und Wassernetze zu gründen oder spezielle Vertriebsgesellschaften zu etablieren, die sich gezielt auf bestimmte Produkte spezialisieren (wie Energiedienstleistungen oder den überregionalen Stromvertrieb). Die rechtliche Ausgründung bestehender Aktivitäten stellt aber keine Ausweitung der öffentlichen Tätigkeit im eigentlichen Sinne dar. Sie muss von tatsächlichen (Re-)Kommunalisierungen abgegrenzt werden, da der Trend andernfalls überschätzt wird.

Um Doppelzählungen zu vermeiden, sollten daher Unternehmen, die derselben Unternehmensgruppe angehören, zusammengefasst werden. Eine Möglichkeit, solch verbundene Unternehmen zu identifizieren, sind

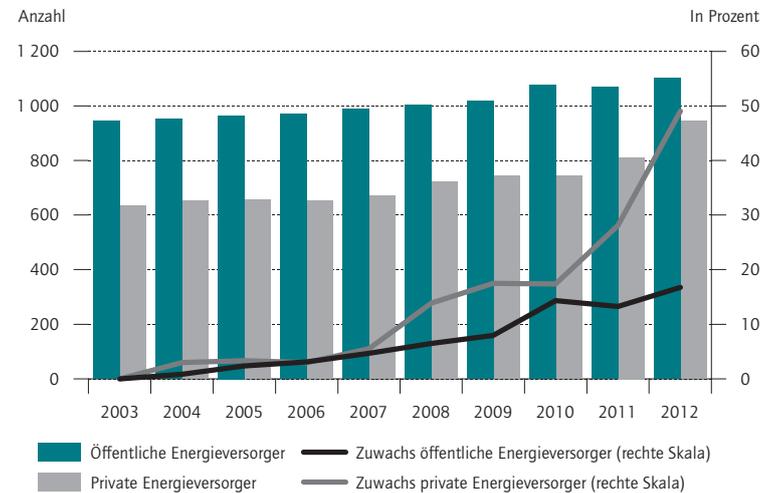
13 Die Energieversorgung lässt sich horizontal in mehrere Sparten unterteilen (Strom, Gas, Wärme) sowie vertikal in verschiedene Wertschöpfungsstufen (Erzeugung, Übertragung, Verteilung und Vertrieb).

14 Für eine Betrachtung des Wassersektors siehe den dritten Bericht in dieser Wochenberichts-Ausgabe, Zschille, M. (2016): Kaum Kostenvorteile durch Unternehmenszusammenschlüsse in der Trinkwasserversorgung, DIW Wochenbericht Nr. 20/2016, 455-460.

15 Im Zuge der zweiten Novellierung des EnWG im Jahr 2005 wurde beschlossen, dass Verteilnetzbetreiber mit mehr als 100 000 KundInnen ab 1. Juli 2007 bezüglich Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt unabhängig von Energieversorgern sein müssen, die auf anderen Wertschöpfungsstufen agieren (beispielsweise Erzeugung oder Vertrieb). Damit sollte der diskriminierungsfreie Zugang zu den Stromverteilnetzen gewährleistet werden. Auch viele Energieversorger mit weniger als 100 000 KundInnen haben daraufhin beschlossen, ihre Netze in unabhängige Verteilnetzesellschaften auszulagern.

Abbildung 2

Öffentliche und private Energieversorger in Deutschland



Quelle: Energiestatistiken der amtlichen Statistik 2003–2012, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2003–2012. Unternehmensregister 2003–2012, Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Die Zahl der öffentlichen Unternehmen ist in den Jahren 2003 bis 2012 um 17 Prozent gestiegen, die der privaten um 49 Prozent.

Organschaftsverhältnisse.¹⁶ Angaben zu Organschaftsbeziehungen finden sich im Unternehmensregister und in den Energiestatistiken der amtlichen Statistik. Daraus geht hervor, dass insgesamt ein Drittel der öffentlichen Energieversorger im Jahr 2012 Teil einer Organschaft war. Im privaten Sektor ist der Anteil ähnlich hoch. Fasst man alle öffentlichen Unternehmen, die zu einer Organschaft gehören, anhand der Angaben im Unternehmensregister zusammen, ist die Zahl der öffentlichen Energieversorger in den Jahren 2003 bis 2012 um 17 Prozent gestiegen (Abbildung 2).¹⁷ Ohne Berücksichtigung der Organschaftsverhältnisse ergäbe sich ein Anstieg von 26 Prozent.

16 Unternehmen, die eine enge wirtschaftliche, finanzielle und organisatorische Verflechtung aufweisen, bilden unter bestimmten Voraussetzungen eine Organschaft. Organschaften können bei der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuer und der Umsatzsteuer bestehen. Bei der umsatzsteuerlichen Organschaft vermeiden Unternehmen die Zahlung der Umsatzsteuer auf Transaktionen, die zwischen Verbundunternehmen stattfinden. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2016): Umsatzsteuer-Anwendungserlass vom 1. Oktober 2010. Konsolidierte Fassung, Stand 2. März 2016.

17 Das Unternehmensregister erfasst hauptsächlich umsatzsteuerliche Organschaften und zu einem geringen Teil auch körperschaftsteuerliche Organschaften. Da jedoch nicht alle Unternehmen eines Stadtwerks beziehungsweise einer Unternehmensgruppe immer die Merkmale einer Organschaft erfüllen und die Datenqualität teilweise eingeschränkt ist, konnten nicht alle tatsächlichen Unternehmensverflechtungen erfasst werden. Das Verfahren erlaubt eine genauere Analyse als die Betrachtung von Einzelunternehmen, kann aber weiterhin nur eine Obergrenze liefern.

Umstrukturierung des Energiesektors: Private Tätigkeit steigt noch stärker

Bisher wurde das Ausmaß der (Re-)Kommunalisierung allein anhand der Zahl öffentlicher Unternehmen beurteilt.¹⁸ Um den Zuwachs der Wirtschaftstätigkeit von Städten und Gemeinden im Gesamtkontext beurteilen zu können, bedarf es jedoch wie erwähnt einer Betrachtung des gesamten Sektors einschließlich der Unternehmen, die mehrheitlich oder vollständig in privatem Besitz sind.

Die Analyse zeigt, dass die Zahl der privaten Energieversorger von 2003 bis 2012 mit 49 Prozent etwa dreimal so stark gestiegen ist wie die der öffentlichen. Dafür verantwortlich, dass es heute sowohl mehr öffentliche als auch mehr private Unternehmen im Energiesektor gibt, dürften allgemeine Umstrukturierungen in diesem Bereich sein. Dazu zählt beispielsweise die Gründung von Unternehmen zur Erschließung neuer Geschäftsfelder und Technologien in Zusammenhang mit der Energiewende. Nicht alle neuen Unternehmen werden in Organschaften einbezogen, sodass sich die Zahl der Unternehmen auch nach Berücksichtigung von Organschaftsverhältnissen erhöht. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn das neue Unternehmen mehrere Anteilseigner hat. Im Rahmen der Energiewende und der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte hat sich der Sektor seit 1998 stark verändert. Viele öffentliche Unternehmen beteiligen sich an gemeinsamen Windparkprojekten oder investieren in eigene EEG-Anlagen. Die Strombeschaffung erfolgt teilweise über spezialisierte Handelsunternehmen, die ebenfalls ein Konsortium mehrerer Stadtwerke sein können (Beispiele sind die *Trianel GmbH*, *Syneco Trading GmbH* und *SüdWestStrom*). Neue Geschäftsfelder im Bereich der Energiedienstleistungen (Wärme-Contracting¹⁹, Energiedatenmanagement, Energieeffizienzberatung), der technischen Dienste (IT, Wartung, Fremdbetrieb von Erzeugungsanlagen) oder die Bündelung der Netze in Netzgesellschaften können ebenfalls zur Neugründung von Unternehmen führen, ohne dass die Kommune eine neue Tätigkeit aufnimmt.

Sinkende Umsatzanteile öffentlicher Versorger

Ein Vergleich der Umsatzentwicklung für die Jahre 2006²⁰ bis 2012 zeigt, dass die Erlöse öffentlicher Ener-

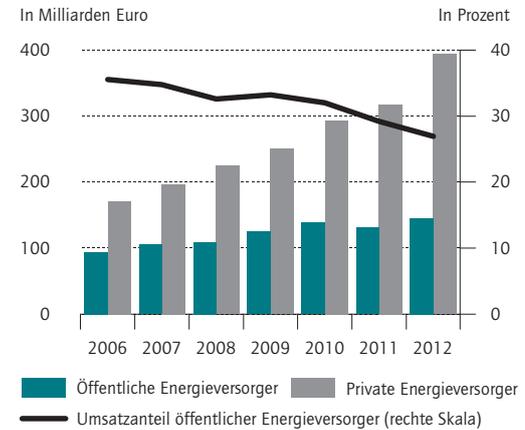
¹⁸ Monopolkommission, a. a. O., 439 ff.; Lichter, J. (2015): Rekommunalisierung – Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Handelsblatt Research Institute.

¹⁹ Wärme-Contracting beschreibt das Angebot von Energieversorgern, EndkundInnen auch in Regionen, in denen keine Fernwärme verfügbar ist, direkt mit Wärme zu versorgen. Dazu wird vom Energieversorger im Wohnhaus eine lokale Erzeugungsanlage installiert und betrieben. Der Kunde beziehungsweise die Kundin bezahlt (in der Regel) lediglich die bezogene Wärme.

²⁰ Aufgrund von fehlerhaften Angaben in den Daten sind die Berechnungen erst ab 2006 möglich.

Abbildung 3

Umsätze in der Energieversorgung



Quelle: Energiestatistiken der amtlichen Statistik 2003–2012, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2003–2012, Unternehmensregister 2003–2012. Preisbereinigt, Basisjahr 2010, Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Die öffentlichen Energieversorger haben Umsatzanteile verloren.

gieversorger preisbereinigt um 54 Prozent gestiegen sind, während sie sich bei den privaten Versorgungsunternehmen sogar mehr als verdoppelt haben (Abbildung 3).

Demzufolge sind die Anteile öffentlicher Versorger an den Gesamtumsätzen des Energiesektors seit dem Jahr 2006 um neun Prozent gesunken. Sie erwirtschafteten im Jahr 2012 nur noch etwas mehr als ein Viertel der Umsätze im Energiesektor, obwohl sie die Mehrheit der Unternehmen stellten. Die geringen Umsatzanteile lassen sich zum einen durch kleinere Unternehmensgrößen erklären, denn das Geschäftsgebiet der meisten Stadtwerke ist geografisch eng mit der jeweiligen Stadt oder Gemeinde verbunden. Eine Rolle spielen könnte aber auch der Fokus der privaten Unternehmen auf lukrative Sparten wie die Strom- und Gasversorgung. Im Folgenden sollen daher die relativen Entwicklungen der öffentlichen und privaten Unternehmen in einzelnen Sparten und Wertschöpfungsstufen der Energieversorgung näher untersucht werden.

Zuwächse vor allem im Stromsektor

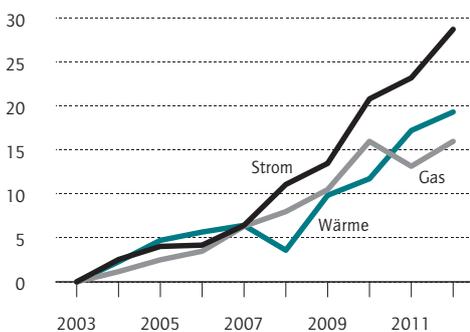
Versorgungsunternehmen sind typischerweise in mehreren Sparten aktiv und vertreiben gleichzeitig Strom, Wärme und Gas an EndkundInnen. Daher stellt sich die Frage, ob es Unterschiede in der Zunahme der Aktivitäten zwischen einzelnen Energiearten gibt. 78 Prozent der

Abbildung 4

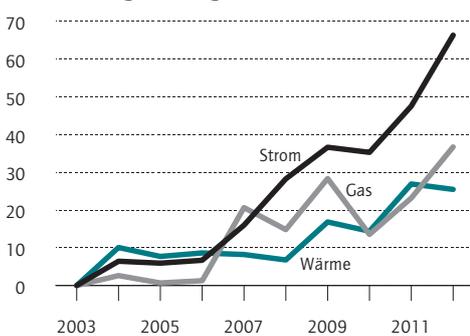
Zunahme der Zahl öffentlicher und privater Energieversorger nach Sparten

In Prozent

Öffentliche Energieversorger



Private Energieversorger



Quelle: Energiestatistiken der amtlichen Statistik 2003–2012, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2003–2012, Unternehmensregister 2003–2012, Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor nahm die Anzahl der Stromversorger am stärksten zu.

öffentlichen Versorger gaben im Jahr 2012 an, im Stromsektor aktiv zu sein, 57 Prozent im Gassektor und 63 Prozent im Wärmesektor. Die Zahl der öffentlichen Unternehmen hat dabei seit 2003 am stärksten im Stromsektor zugenommen (Abbildung 4). Ein ähnliches Bild ergibt sich für die privaten Unternehmen, allerdings liegen die Zuwachsraten noch um einiges höher. So stieg die Zahl der privaten Stromversorger in den Jahren 2003 bis 2012 um 66 Prozent.²¹

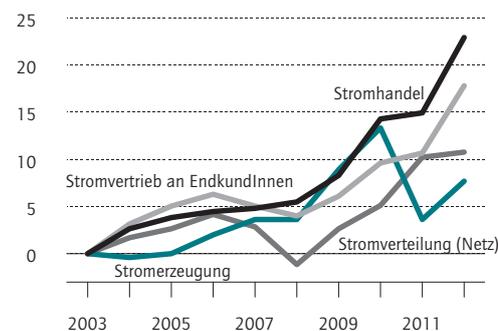
Unterscheidet man die verschiedenen Wertschöpfungsstufen im Stromsektor, zeigt sich, dass die Zahl der öffentlichen Unternehmen insbesondere in den Bereichen Stromhandel (plus 23 Prozent) und -vertrieb (plus 18 Pro-

²¹ Aufgrund der Datenlage war ein analoger Vergleich der Umsätze nicht möglich.

Abbildung 5

Zunahme der Zahl öffentlicher Versorgungsunternehmen im Stromsektor nach Wertschöpfungsstufe

In Prozent



Quelle: Energiestatistiken der amtlichen Statistik 2003–2012, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2003–2012, Unternehmensregister 2003–2012, Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Der Stromhandel und -vertrieb konnte die höchsten Zuwächse verzeichnen.

zent) gestiegen ist (Abbildung 5).²² Dies spricht dafür, dass der Zuwachs öffentlicher Unternehmen vor allem auf die diskutierten Umstrukturierungen zurückzuführen ist, wie die Ausgründung spezialisierter Vertriebsgesellschaften bestehender Energieversorger oder den Zusammenschluss in spezialisierte Handelsgesellschaften. Für eine Neuaufnahme der Wirtschaftstätigkeit, und damit der (Re-)Kommunalisierung, nehmen viele Städte und Gemeinden eher den (Rück-)Kauf der Netze als Ausgangspunkt. Die Zahl der öffentlichen Stromnetzbetreiber ist im Vergleich jedoch nur um elf Prozent gestiegen. Die Neugründung von Vertriebsgesellschaften ohne die Kombination mit einer weiteren Wertschöpfungsstufe dürfte eher selten sein.

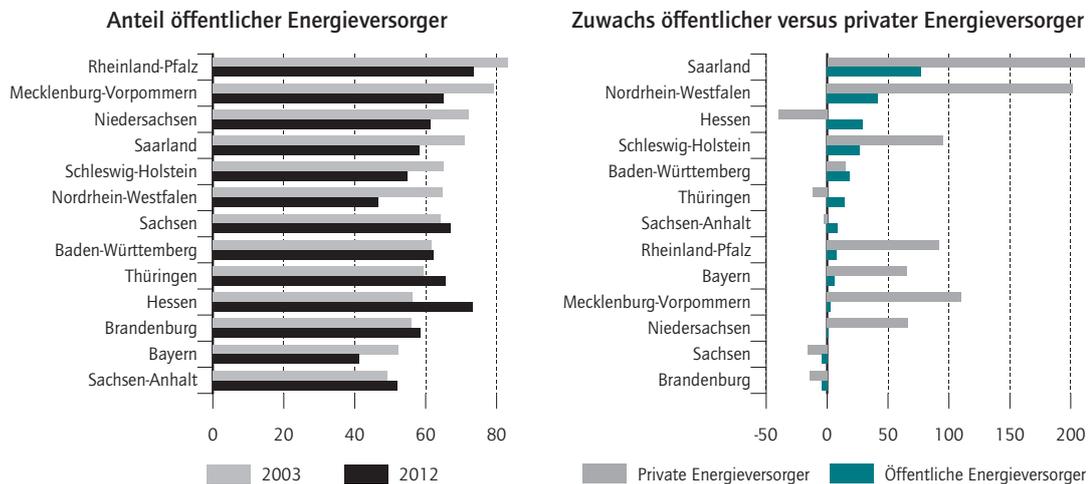
Kein regionales Muster

Eine regionale Betrachtung nach Bundesländern zeigt, dass es kein einheitliches Muster gibt: Ländern, in denen der Anteil der öffentlichen Energieversorger von 2003 bis 2012 gestiegen ist, stehen Länder gegenüber, in denen er gesunken ist (Abbildung 6, linker Teil). Im Jahr 2003 verzeichnete Rheinland-Pfalz den höchsten Anteil mit 83 Prozent, knapp gefolgt von Mecklenburg-Vorpom-

²² Anzumerken ist jedoch, dass Erzeugungsanlagen aus erneuerbaren Energiequellen in den amtlichen Energiestatistiken unzureichend erfasst werden und daher unterrepräsentiert sind.

Abbildung 6

Öffentliche und private Energieversorger nach Bundesländern in den Jahren 2003 bis 2012 In Prozent



Quelle: Energiestatistiken der amtlichen Statistik 2003–2012, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2003–2012. Unternehmensregister 2003–2012. Zuordnung nach Unternehmenssitz, Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

In vielen Bundesländern ist die Zahl der privaten Energieversorger deutlich schneller gestiegen als die der öffentlichen, deren Anteil somit gegenüber 2003 gesunken ist.

mern mit 79 Prozent. Den geringsten Anteil öffentlicher Versorger hatte Sachsen-Anhalt mit 49 Prozent. Gesunken sind die Anteile seitdem eher in solchen Bundesländern, in denen öffentliche Versorger zuvor einen relativ hohen Anteil hatten, während die meisten Länder mit einem vormals eher niedrigen Anteil öffentlicher Versorger bis zum Jahr 2012 einen Anstieg verzeichneten. Besonders hervor sticht Hessen, wo der Anteil kommunaler Unternehmen um 17 Prozentpunkte zugenommen hat.

Dass eine isolierte Betrachtung nur der öffentlichen Energieversorger bei der Beantwortung der Frage, ob es einen (Re-)Kommunalisierungstrend gibt oder nicht, zu falschen Schlüssen führen kann, zeigt das Beispiel Saarland: Dort ist die Zahl der kommunalen Unternehmen laut amtlicher Statistik zwar um 75 Prozent gestiegen – die Zahl der Privaten hat sich im selben Bundesland jedoch mehr als verdreifacht (Abbildung 6, rechter Teil).

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Zuweisung des Bundeslandes aufgrund der Datenverfügbarkeit nur anhand des Unternehmenssitzes getroffen werden konnte. Insbesondere private Unternehmen sind jedoch oft überregional aktiv, beispielsweise als Flächennetzbetreiber oder im deutschlandweiten Stromvertrieb. Bei öffentli-

chen Unternehmen kann hingegen eher davon ausgegangen werden, dass sie ihre Haupttätigkeit am Unternehmenssitz beziehungsweise im näheren Umfeld ausüben.

Fazit

Ein genereller (Re-)Kommunalisierungstrend in der Energieversorgung lässt sich unter Berücksichtigung der Entwicklung privater Unternehmen nicht feststellen. Zwar ist zahlenmäßig eine Ausweitung der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit im Energiesektor zu beobachten, diese muss jedoch im Kontext prinzipieller Umstrukturierungen in der Branche bewertet werden. Beispiele sind die Ausgründung bestimmter Tätigkeiten in rechtlich selbständige Tochtergesellschaften (etwa beim Netzbetrieb und im Bereich technischer Dienste) oder die Erschließung neuer Geschäftsfelder (beispielsweise EEG-Anlagen und Energiedienstleistungen), die mit bisherigen Tätigkeiten eng verbunden sind. Anzeichen, dass öffentliche Energieversorger private Unternehmen verdrängen, gibt es nicht. Im Gegenteil: Die Zahl der privaten Energieversorger hat stärker zugenommen als die der öffentlichen. Letztere haben in den Jahren 2003 bis 2012 weitere Umsatzanteile verloren. Ein gefühlter (Re-)Kommunalisierungstrend lässt sich also nicht eindeutig belegen. Zumindest scheint er weniger stark ausgeprägt als gemeinhin angenommen.

Ungeachtet dessen gibt es eine Vielzahl einzelner (Re-) Kommunalisierungsprojekte, insbesondere bei den Stromverteilnetzen, die Hinweise darauf geben, dass

Kommunen nach der Privatisierungswelle in den 90er Jahren ein stärkeres eigenes Engagement durchaus in Betracht ziehen.

Astrid Cullmann ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | acullmann@diw.de

Maria Nieswand ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | mnieswand@diw.de

Stefan Seifert ist Doktorand in der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | sseifert@diw.de

Caroline Stiel ist Doktorandin in der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | cstiel@diw.de

(RE)MUNICIPALIZATION TREND AMONG ENERGY UTILITIES: TRUTH OR MYTH?

Abstract: In the 1990s, a number of municipalities started privatizing their energy utilities; in recent years, there has been an intensive debate about whether a paradigm shift has taken place since then. Cities and municipalities have considered putting the energy, water, gas and heat supply networks back into the hands of public companies; Berlin and Hamburg are two prominent examples. But is there

really an overarching trend toward (re)municipalization? According to the present study, which evaluates newly available microdata from official statistics, there is no evidence of a comprehensive (re)municipalization. The increase in public enterprises appears to have more to do with general restructuring in the energy sector, and has in fact been less pronounced than has growth in the private sector.

JEL: L32, L22, L98

Keywords: Public utilities, local government, energy



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
83. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Gritje Hartmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Sebastian Kollmann
Dr. Peter Krause
Marie Kristin Marten
Ilka Müller

Lektorat

Prof. Dr. Pio Baake
Hermann Buslei
Prof. Ronny Freier, Ph. D.

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.