

# Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 03/2012

06. März 2012

## Re-Kommunalisierung in der Energiewirtschaft – Keine Aufgabe für die Kommunen

Von Christian Vossler

Die Privatisierungswelle im Zuge der Liberalisierung auf dem Energiemarkt ist verebbt. Nur noch wenige Kommunen scheinen über weitere Privatisierungen nachzudenken. Im Gegenteil, viele der damaligen Entscheidungen werden rückgängig gemacht, bereits privatisierte Unternehmen von Kommunen zurückgekauft, also „re-kommunalisiert“. Viele der Kommunen, die in den 90er Jahren Konzessionen mit Laufzeiten von 20 Jahren an private Unternehmen vergeben haben, stehen nun vor der Entscheidung, wieder selbst Energieversorger oder Netzbetreiber zu werden. Entgegen dem Trend der letzten beiden Jahrzehnte, die Energieversorgung in weiten Teilen wettbewerblich zu organisieren, streben nun immer mehr Kommunen wieder einen stärkeren Einfluss in der Energiewirtschaft an. Seitens der Kommunen werden als Ziele der Re-Kommunalisierung regelmäßig ein „besserer Einfluss auf den Energiemix“ und eine „Gewährleistung der Daseinsvorsorge“ genannt.

### Ziel „Richtiger Energiemix“ - Können wir dem Markt nicht vertrauen?

Das Marktergebnis, also auch der Energiemix, spiegelt die individuellen Entscheidungen der Bürger wider. Den Bürgern die Wahl zu lassen, welche grundsätzlich zugelassenen und legal angebotenen Produkte und Dienstleistungen sie in welchem Umfang konsumieren, ist Ausdruck unserer freien Gesellschaft und Kern der Sozialen Marktwirtschaft. Falls diese freiwillig getroffenen Entscheidungen der Bürger auf dem Markt systematisch verzerrt wären, ließe sich ein staatliches Engagement möglicherweise begründen. Betrachtet man die Energieversorgung im Kontext der gesellschaftlichen Klimaschutzbestrebungen, scheint hier genau das der Fall zu sein: Denn den einzelnen Bürgern bleibt häufig verborgen, wie viel klimaschädliches CO<sub>2</sub> bei den verschiedenen Möglichkeiten der Energiegewinnung emittiert wird und sie schädigen somit von der Konsumententscheidung unabhängige Dritte. Man spricht von negativen externen Effekten. Außerdem liegt im Bereich der Stromnetze ein natürliches Monopol vor. Unregulierte Monopolisten neigen dazu, ihre Marktstellung zu missbrauchen, beispielsweise indem sie weit überhöhte Preise verlangen oder die Pflege und Instandhaltung der Netze vernachlässigen. Es fehlt an

natürlichen Konkurrenten im Wettbewerb und daher ein wirksames Korrektiv gegen den Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung.

Aus diesen Tatsachen die Berechtigung für eine staatliche Energieversorgung abzuleiten, wäre jedoch zu voreilig. Vorab gilt es, Alternativen zu prüfen. Natürliche Monopole im Bereich der Stromversorgung müssen nicht staatlich betrieben, sondern lediglich staatlich reglementiert werden, um die Machtposition wirksam zu beschränken. Dafür sorgt in Deutschland die Bundesnetzagentur. Natürlich ist es auch möglich, die negativen externen Effekte so zu internalisieren, dass diese bei Konsumententscheidungen der Bürger relevant werden, indem der zu zahlende Preis die Kosten der Klimaschädigung beinhaltet. Das Instrument der Wahl in Europa ist hier der (wenn auch teilweise problembehaftete) europäische Emissionsrechtehandel, der bewirkt, dass klimaschädliche Güter entsprechend teurer werden. Innerhalb dieses staatlich gesetzten Regelrahmens muss die Wahlfreiheit nicht aufgegeben werden. Möchten manche Bürger noch mehr für den Klimaschutz tun, als dies durch das Emissionsrechtssystem politisch angelegt ist, können sie dies privat organisieren.

### Ziel: „Daseinsvorsorge“ – Wirklich eine staatliche Aufgabe?

Die Bereitstellung von Gütern zur Daseinsvorsorge als staatliche Aufgabe wird selten angezweifelt. Der Begriff Daseinsvorsorge ist ohne Zweifel positiv konnotiert, doch schwer zu fassen. Von politischer Seite wird er meistens verwendet, um Eingriffe in Märkte für wichtige und von der überwiegenden Mehrheit der Bürger regelmäßig nachgefragte Güter und Dienstleistungen zu legitimieren. Es handelt sich dabei meistens nicht um öffentliche Güter, bei denen aufgrund der Gütereigenschaften der Nicht-rivalität im und der Nichtausschließbarkeit Zahlungswilliger vom Konsum kein ausreichendes privates Angebot entsteht. Stattdessen vertrauen die Politiker dem Markt lieber nicht. Daseinsvorsorge sei zu wichtig, um diese dem Markt zu überlassen. Doch so einfach ist die Abgrenzung nicht. Immerhin gibt es (noch) keine staatlichen Bäcker.

Bürgern könnte auf dem freien Markt der Zugang zu lebenswichtigen Gütern fehlen, wenn sie nicht über ausreichend finanzielle Mittel verfügen. Dieser Zustand ist in einer wohlhabenden Gesellschaft sicherlich nicht hinnehmbar. Doch anstatt eine über Preise durchgeführte So-

zialpolitik zu betreiben, indem ein kommunales Unternehmen Güter besonders billig anbietet, wurde in der Sozialen Marktwirtschaft ein Steuer- und Transfersystem verankert, welches jedem Bürger ein soziokulturelles Mindestsicherungs-niveau garantiert. Dies geschieht weitestgehend treffsicher, bedürftigkeitsorientiert und ohne Verzerrung der Güterallokation in der Volkswirtschaft. Die staatliche Aufgabe im Falle einer befürchteten Mangelversorgung ärmerer Bürger liegt in der finanziellen Umverteilung, nicht in der Bereitstellung bestimmter Güter.

Schwieriger fällt die Beurteilung aus, wenn die Sorge besteht, dass in einem wettbewerblichen Umfeld entlegene Gebiete teilweise nicht erschlossen werden, zumindest nicht zu den „üblichen“ Preisen. Diese Sorge ist berechtigt, wenn die Betonung auf den „üblichen“ Preisen liegt. Einen Haushalt „in the middle of nowhere“ mit Energie zu versorgen, lohnt sich für einen privaten Anbieter sicherlich nur, wenn der Haushalt auch für die entstehenden Zusatzkosten aufkommt. Hinter dem Ziel „Daseinsvorsorge“ verbirgt sich dann die Norm, dass allen Bürgern der Zugang zu gleichen Preisen ermöglicht werden muss – unabhängig von den Herstellungsbedingungen.

In einem wettbewerblichen System werden einzelne Individuen nicht willkürlich durch verschiedene Preise diskriminiert, jedoch gibt es keinen Anspruch darauf, dass ein Gut überall zu gleichen Preisen angeboten werden muss. Jeder Bürger hat das Recht, sich frei zu entfalten und frei seinen Wohnort zu wählen. Dies darf jedoch nicht mit einem Ermöglichungsanspruch verwechselt werden. Grundsätzlich gehört zu dieser Freiheit auch die Verantwortung, die Konsequenzen einer Entscheidung zu tragen, beispielsweise höhere Versorgungskosten.

Hingegen ist eine zu Einheitspreisen gewährleistete Versorgung mit Gütern nur mit einer Quersubventionierung möglich. Bürger in den Ballungsgebieten zahlen etwas höhere Preise und subventionieren dadurch Bürger in entlegenen Gebieten. Diese Quersubventionierung bedeutet jedoch eine Ungleichbehandlung von Bürgern, die sich in unterschiedlicher Unterstützungsleistung zeigt. Es findet eine Umverteilung von städtischen in ländliche Regionen statt, ohne durch eine sozialpolitische Begründung der Umverteilung von reicheren an ärmere Bürger getragen zu sein. Bei dem Großteil aller Preise wird nicht verlangt, dass der Staat Preisunterschiede ausgleichen oder entsprechend regulieren müsste. Auch nicht bei den Mietkosten, obwohl auch eine Wohnung wohl zu den lebenswichtigen Gütern gezählt werden könnte. Warum sollten

gleiche Preise ausgerechnet bei der Energieversorgung notwendig sein?

### **Der Staat als Unternehmer?**

Es bleibt jedoch noch die Frage offen, warum der Staat nicht zusätzlich als Akteur auf dem Energiemarkt tätig werden sollte. Immerhin könnte dies für häufig klamme Kommunen die Chance eröffnen, ihre Haushalte zu sanieren. Wie in der Privatwirtschaft stehen diesen Chancen jedoch auch unternehmerische Risiken gegenüber. Während jedoch ein privater Unternehmer (in der Regel) auch mögliche Verluste selber tragen muss, ist dies bei kommunalen Unternehmen nicht der Fall. Das Verlustrisiko trägt der Steuerzahler. Dieser Unterschied führt meistens dazu, dass ein privater Unternehmer seine Investitionen sorgfältiger prüft, woraus in der Regel die besseren Investitionen resultieren. Doch auch wenn man den kommunalen Unternehmern entsprechende Kompetenz unterstellt, gibt es einen sehr wichtigen Grund, warum der Staat bzw. die Kommune kein Energieversorger sein sollte:

Um dem Klimaschutz gerecht zu werden und den möglichen Missbrauch der natürlichen Monopole zu verhindern, bedarf der Energiemarkt einer relativ starken Regulierung. Politiker haben einen Bürgerauftrag. Sie sollen im Sinne der repräsentierten Bürger agieren und entscheiden. Diese klare Beziehung zwischen den Bürgern und der Politik droht nachhaltig gestört zu werden, sobald sie sich in unternehmerischen Tätigkeiten versucht. Der das Unternehmen führende oder beaufsichtigende Politiker ist nun sowohl den Bürgern als auch dem Unternehmen verpflichtet. Dies führt allzu leicht zu Interessenkonflikten. Es ist nicht auszuschließen, dass Politiker nicht als von den Bürgern beauftragter Agent Einfluss auf die Regulierung nehmen, sondern als wirtschaftlich involvierter Energieversorger. Die Wahl, mit welchen Instrumenten Klimaschutz betrieben wird, wird dann tendenziell hin zu den Instrumenten verzerrt, von denen die Unternehmen stärker als die Bürger profitieren, beispielsweise Subventionen anstatt Ökosteuern.

Ein Dilemma, für das es nur eine Lösung geben kann: Die Politik muss sich auf die Bereiche erstrecken, für die sie einen klaren Bürgerauftrag erhalten hat. Unternehmensführung mit dem Zweck der Einnahmeerzielung gehört sicherlich nicht dazu.

9209 Zeichen

---

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autoren, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Christian Vossler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel: 0221-470 5349 oder E-Mail: vossler@wiso.uni-koeln.de.