

Zehn Jahre Rekommunalisierung im Münsterland – Rück- und Ausblick aus kommunaler Sicht

Martin Brück von Oertzen, Ulrike Mathis und Michael Seidel

Acht Städte und Gemeinden im Münsterland haben sich 2009 auf den Weg gemacht, die Eigentumsituation ihrer Kommunen in Bezug auf die lokalen Strom- und Gasnetze zu verändern. Die Sicherung einer adäquaten Einflussnahme auf Investitionen wurde als kurzfristiges Ziel angestrebt. Der perspektivische Aufbau kommunalen Vermögens, in der damals bereits vorherrschenden Niedrigzinsphase, sollte parallel das langfristige Ziel sein. Dies führte in 2015/2016 zur Gründung einer Netzeigentums-gesellschaft (Gas) gemeinsam mit einem neuen strategischen Partner. Im Bereich Strom einigte man sich mit dem ehemaligen Konzessionsinhaber auf eine Übergangslösung in Form einer gemeinsamen Gesellschaft für einen befristeten Zeitraum. Auf zehn spannende Jahre in einem mittlerweile durchaus dynamischen Handlungsumfeld kann nun an dieser Stelle zurückgeblickt, aber ebenso ein Ausblick auf die stetigen Herausforderungen gegeben werden, die das Agieren in einem Kooperationsprojekt an die Beteiligten stellt.

Alles begann Anfang der 2000er Jahre mit der Erfahrung der am Projekt beteiligten Kommunen Gemeinde Ascheberg, Stadt Billerbeck, Gemeinde Havixbeck, Stadt Lüdinghausen, Gemeinde Nordkirchen, Stadt Olfen, Gemeinde Rosendahl und Gemeinde Senden, dass sich der Bestandsnetzbetreiber Strom hinsichtlich der Frage der Entgelthöhe der mit den Kommunen für die Dauer der Stromkonzessionsverträge bestehenden Straßenbeleuchtungsverträge außerordentlich abweisend und unzugänglich bei Ansinnen von Preisanpassungen verhielt. Aus dieser Erfahrung des „Ausgeliefertseins“ entstand die Idee, diesen Zustand bezogen auf die erdverlegte Versorgungsinfrastruktur (Strom- und Gasnetze) ändern zu wollen.

Das Projekt umfasste zunächst all diejenigen Kommunen des Kreises Coesfeld (9), die noch nicht über eigene Versorgungsunternehmen verfügten. Ungeachtet des gemeinsam definierten Ziels war die erste Hürde des Projektes, das mit insgesamt neun Kommunen sehr breit angelegte interkommunale Projekt tatsächlich auf ein Fundament zu stellen, welches dauerhaft Bestand hat. Die Herausforderung hierbei war, die unterschiedliche Größe der beteiligten Kommunen sowie auch deren unterschiedliche Netz-situationen so abzubilden, dass sie eine ausgewogene Beteiligung aller Kommunen ermöglichten. Nach eingehenden Diskussionen entschieden sich sämtliche Kommunen dazu, eine gemeinsame Netzgesellschaft zu gründen und deren Anteile nicht nach Netzwerten, sondern gemäß eines konsentierten Flächen-/Einwohnerschlüssels unter den beteiligten Kommunen aufzuteilen. Nicht verschwiegen werden soll,

dass in diesem Prozess sich der ursprünglich aus neun Kommunen bestehende Kreis auf acht Kommunen verringerte.

Die Basis – strategische Beratung von der Erstinitiative bis zur Umsetzung

Aus der Erkenntnis der acht endgültig beteiligten Kommunen heraus, dass man selbst im Betrieb und der Unterhaltung von Energieversorgungsnetzen über kein Know-How verfügt, wurde die Vorstellung geboren, sich für die Übernahme bzw. Bewirtschaftung der in Rede stehenden Netze eines strategischen Partners zu versichern, um mit seiner Expertise und Erfahrung das Manko der kommunalen Partner auszugleichen. Ausgehend von den rechtlichen Rahmenbedingungen der Partnersuche sowie auch dem Wunsch nach Transparenz und rechtlicher Belastbarkeit geschuldet, entschieden sich die acht beteiligten Kommunen, nunmehr als Münsterland Netzgesellschaft mbH & Co. KG firmierend, dazu, ein europaweites Ausschreibungsverfahren zur Suche nach einem strategischen Partner zu initiieren, in dessen Zusammenhang eine Beteiligung in Höhe von 49 % an der gemeinsamen Gesellschaft für den strategischen Partner ausgelobt wurde. Bewusst entschieden sich die Beteiligten dazu, die Suche nach dem strategischen Partner strikt von der eigentlichen Konzessionsvergabe der Strom- und Gasnetze zu trennen. Dies insbesondere deshalb, um nachträglichen Vorwürfen möglicherweise konzessionsabgabenrechtswidriger wirtschaftlicher Nebenleistungen von vornherein den Boden zu entziehen.

Nach der Unternehmensgründung im Jahre 2009 wurde das Vergabeverfahren – beraten durch die Rechtsanwaltskanzlei Wolter Hoppenberg – zur strategischen Partnerschaft in den Jahren 2010 und 2011 durchgeführt. In diesem transparenten, diskriminierungsfreien und an sachlichen Kriterien ausgerichteten Verfahren setzte sich die Gelsenwasser AG als derjenige strategische Partner durch, der den Vorstellungen der beteiligten Kommunen am nächsten kam. Ein unterlegener Bieter, der sich mit dem gefundenen Ergebnis nicht anfreunden konnte, beklagte im Rahmen der Vergabenachprüfung das gefundene Ergebnis bis zum OLG Düsseldorf. Im Zuge dieser rechtlichen Auseinandersetzung der Jahre 2012 und 2013 bewährten sich die strategischen Überlegungen insoweit, als dass die Verfahrensdauer durch die Vorgaben des Vergaberechts geringgehalten werden konnte und somit schnell Rechtssicherheit für alle Beteiligten geschaffen werden konnte.

Die vergaberechtlichen Angriffe gegen das europaweite Vergabeverfahren blieben letztlich erfolglos, so dass die gemeinsame Gesellschaft zwischen den kommunalen Partnern und dem strategischen Partner aus der Branche auf den Weg gebracht werden konnte. In den Jahren 2012 und 2013 wurden die vakanten Strom- und Gaskonzessionen der beteiligten Kommunen in reinen Konzessionsvergabeverfahren ausgeschrieben und zugeschlagen. Die Konzessionsvergabeverfahren selbst blieben unbestritten. In diesen Verfahren hat sich die gemeinsame Netzgesellschaft erfolgreich durchgesetzt.

Zwischen dem Gewinnen eines Konzessionsvergabeverfahrens gegen den Altkonzessionär und der tatsächlichen Übernahme der gewonnenen Netze andererseits stehen die Verhandlungen der Netzübernahme. In langen, teils außerordentlich kontroversen Verhandlungen gelang es den beteiligten Kommunen und ihrem strategischen Partner, mit Augenmaß, Kompromissbereitschaft und einem Vorgehen ohne ideologische Überfrachtung eine sinnvolle ökonomische und infrastrukturpolitische Lösung zu finden. Die Kommunen konnten daher am Ende des Jahres 2014 beginnend mit dem Jahre 2015 für die gemeinsame Gesellschaft die infrastrukturelle Steuerung bezogen auf die tatsächliche Bewirtschaftung der in Rede stehenden Netze bereits die vollständige operative Bewirtschaftung der Gasnetze und nach einem klar definierten und überschaubaren Zeitraum auch die tatsächliche Bewirtschaftung, mithin den Betrieb der Stromnetze vereinbaren.

Seit dem 01.01.2015 war das Projekt damit in energierechtlicher Hinsicht „scharf“ geschaltet. Um nicht während der Verhandlungsphase mit dem Altkonzessionär die Verhandlungen mit Finanzierungsfragen zu überfrachten, war die vertragliche Konstruktion so gestaltet, dass die kommunale Finanzierung erst im

Nachgang verhandelt werden musste. Über die reine Beteiligung und Einflussnahme auf die Strom- und Gasnetze hinaus hat sich im Rahmen der nunmehr seit über zehn Jahren andauernden interkommunalen Kooperation bewährt, dass man von vornherein auch weitergehende Themen, wie z.B. Straßenbeleuchtung und andere Infrastrukturthemen, in den Blick genommen hat.

Finanzierung – Erfolgsfaktor der Rekommunalisierung im Münsterland

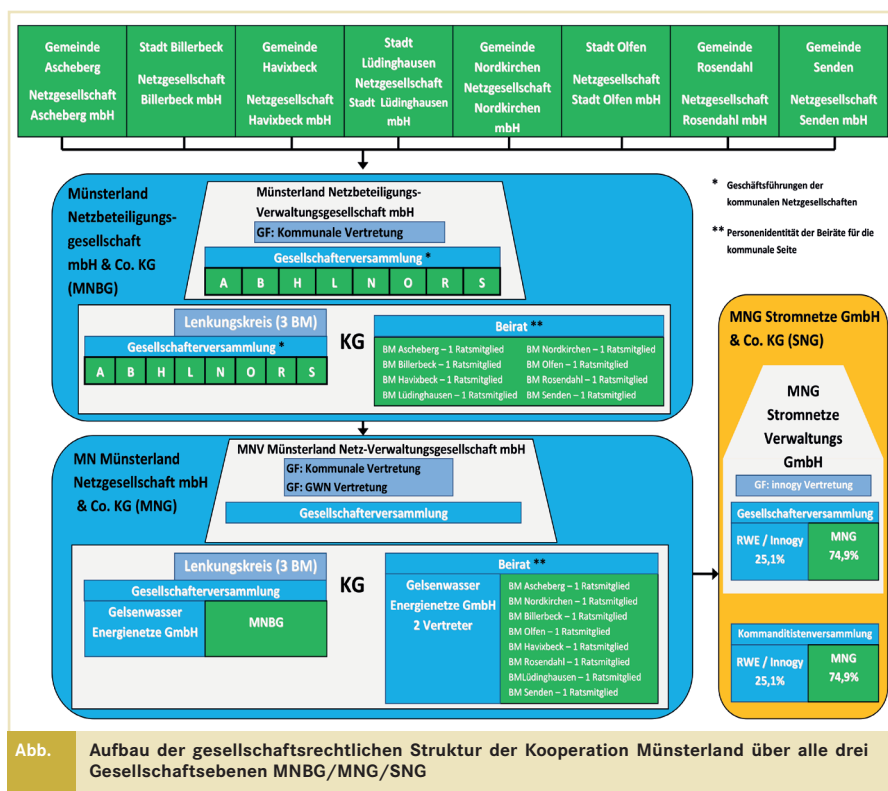
Ausgangslage für die Finanzierungsstrukturierung des Erwerbs- und der Investition in die Strom- und Gasnetze der Münsterlandkommunen war in 2015 die gewählte gesellschaftsrechtliche und steuerliche Struktur (siehe Abb.) und die mit dem Erwerb der Beteiligungen verbundenen Transaktionswege. Für den Erwerb der Netze und zur Absicherung der Transaktion war es notwendig, dass die Kommunen über die Kommunale-Beteiligungsgesellschaft „MNBG“ Finanzmittel über einen mittleren zweistelligen Millionenbetrag am Kapitalmarkt aufnehmen. Die Finanzmittel dienen zur Kapitalausstattung der MNBG und wurden zur Finanzierung der Beteiligungen an der MNG und SNG ver-

wendet, somit sollte der Erwerb der Strom- und Gasnetze sichergestellt werden. Die zur Finanzierung der Finanzmittel relevanten Kredite sollten eine Laufzeit von 30 Jahren und eine Zinsbindung von 20 Jahren haben. Im Vordergrund der Auswahl der Finanzierungsstrukturierung stand der Wunsch der Kommunen, geeignete Förderkredite der NRW Bank und KfW Bank zu berücksichtigen und in die Finanzierung einzubinden.

B E T hat die Kommunen bei der Strukturierung der Kredite, der Ausschreibung der Finanzierung und der Auswahl der Finanzierungspartner begleitet. Im Vordergrund der Strukturierung stand eine tragfähige Finanzierungslösung für die MNBG und eine optimierte Finanzierung hinsichtlich der Chancen und Risiken für die Kommunen. Neben den Zinskonditionen galt es eine optimale Tilgungsstruktur zu finden, die zur Steuerung des Cash-Flows eine relevante Kenngröße ist. Ebenfalls hatte anfangs die Bestellung von Sicherheiten und über die Laufzeit des Kredits die Einhaltung der eingegangenen Covenants (Kreditaufgaben) für eine solche Transaktion eine hohe Bedeutung. Dabei wurde eine ganzheitliche Strukturierung der relevanten Eigenkapital- als auch der Fremdkapitalerfordernisse gewählt und deren Rückwirkung über alle Gesellschaftsebenen hinweg.

Im Kern ging es darum, dass die Ausschüttungen und Gewinne der Tochtergesellschaften und Beteiligungen jederzeit ausreichend sein mussten, um die Kredite der kommunalen MNBG zu bedienen. Im Fokus stand dabei die Aufbereitung der im Prozess notwendigen Finanzierungsunterlagen für die Banken. Dies umfasste u. a. die Business-Planung im Rahmen des Finanzmodells, das Finanzierungsexposee, die Darstellung der Transaktion und die Auswahl geeigneter Bankpartner. B E T unterstützte dabei die Kommunen in den Verhandlungen mit den Banken, der Analyse von Term-Sheets und dem Abschluss der Finanzierung.

Im ersten Schritt wurde in Mitte 2015 ein Finanzierungsexposee erstellt und gemeinsam mit den Kommunen der Bankenkreis rund eingeladen. Der Bankenkreis bestand aus öffentlichen, privaten und genossenschaftlichen Banken. Im zweiten Schritt wur-



den die eingegangenen Angebote nach den Kriterien Zins (Marge), Laufzeit, Einbindung Förderkredite, Sicherheiten und Covenants ausgewertet. Auf Basis der Auswertungen wurde mit den Kommunen gemeinsamen entschieden, mit vier Banken in die weiteren Gespräche und Angebotsverhandlungen einzutreten. Auf Basis des Zeitplanes und zur Sicherstellung der Transaktion wurden bis Ende des Jahres 2015 die finalen Kreditverträge und die dafür notwendige Dokumentation verhandelt und umgesetzt.

Das gewählte Vorgehen und der damit verbundene Finanzierungsprozess waren sehr erfolgreich und die Anforderungen der Kommunen an die Finanzierung konnten erfüllt werden. Im Ergebnis ist Folgendes gelungen: Die acht Münsterlandkommunen erhielten eine langfristige Finanzierung am Bankenmarkt zu sehr guten Zinskonditionen sowie zudem Cash-Flow schonend, um die Beteiligung an den acht Strom- und Gasnetzen realisieren zu können. Das war und ist die Basis um nunmehr von kommunaler Seite konservativ und langfristig kommunales Vermögen aufbauen zu können.

Umsetzung und Etablierung der Rekommunalisierung im Münsterland

Kooperationsprojekt Münsterland

Als Ergebnis eines offiziellen Ausschreibungs-/Vergabeverfahrens haben sich acht Kommunen südlich von Münster von dem bisherigen Konzessionsnehmer getrennt. Sie entschieden sich für einen neuen strategischen Partner – Gelsenwasser Energienetze GmbH. Die Kooperation Münsterland wurde somit ins Leben gerufen.

Strategie und Zielsetzung

GWN bringt in die strategische Partnerschaft neben den Anlagen/Netzen, die GWN bis dato gehören, vor allem das relevante energiewirtschaftliche „Know-how“ beim Betrieb (Erweiterung und Instandhaltung der Gas- und Stromnetze) sowie das Wissen und die Erfahrung in Regulierungsmanagement mit ein. Zielsetzung und Strategie sind vereinbart. Auf Augenhöhe will man gemeinsam zusammenarbeiten und geplante Erträge erwirtschaften, gemeinsam im regulierten

Umfeld bestehen. Kommunale Interessen sollen einbezogen und berücksichtigt werden, partnerschaftlich und auf Augenhöhe. Das sind die wesentlichen Herausforderungen in den nächsten Jahren bzw. Jahrzehnten.

Schaffung einer Kooperationsstruktur

Um die gemeinsame Strategie und die vereinbarten Zielsetzungen zu realisieren, ist auch die Ausprägung einer gesellschaftsrechtlichen Struktur erforderlich. In 2014 wurde dann die Kooperationsvereinbarung mit Gelsenwasser aufgesetzt und unterzeichnet. In 2015 erfolgte der Kauf der Gasnetze und in 2016 der Kauf der Stromnetze über die Beteiligung an der MNG Stromnetze GmbH & Co. KG. Über die Münsterland Netzbeteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG sind die acht Kommunen indirekt an der MN Münsterland Netzgesellschaft mbH & Co. KG beteiligt (siehe Abb). Bei dieser Gesellschaft ist auch GWN Miteigentümer. Aktuell ist diese Gesellschaft Eigentümerin der acht Gasnetze.

Die Stromnetze der acht Kommunen sind bis Ende 2022 im Eigentum der MNG Stromnetze GmbH & Co. KG. An dieser Gesellschaft wiederum ist die MN Münsterland Netzgesellschaft mbH & Co. KG mehrheitlich beteiligt. In Bezug auf das Kooperationsprojekt Münsterland Netzgesellschaft wurde bereits vertraglich vereinbart, dass die MNG Stromnetze GmbH & Co. KG nur für eine Übergangssituation bestehen bleibt und danach gesellschaftsrechtlich in der MN Münsterland Netzgesellschaft mbH & Co. KG „aufgehen“ wird. D.h. hier wurden die Hausaufgaben im Vorfeld erledigt. Die Vertragsverhandlungen wurden weitblickend und fachlich gut beraten begleitet sowie mit derselben Qualität die Netzkauffinanzierung initiiert und umgesetzt, um die entsprechende Option in der Zukunft zu ermöglichen und auch realisieren zu können.

Gestaltung einer Kultur der Zusammenarbeit

Der Kooperationsgedanke und die positive Erfahrung aus der interkommunalen Zusammenarbeit haben am Ende die acht Gemeinden nicht verlassen, sondern zusammengehalten – über Kommunalwahlen und wechselnde Verantwortlichkeiten hinweg. Die teilweise unterschiedlichen Herangehensweisen wurden über den gemeinsamen Gedanken

zusammengeführt und tragen bis zum jetzigen Zeitpunkt. Diesen Zusammenhalt gilt es weiterhin zu fördern und zu stärken, damit auch in den ersten Jahren der Operativsetzung der gemeinsamen Gesellschaft mit GWN weitere anstehende Meilensteine erfolgreich bewältigt werden können. Die Gestaltung der Kultur der Zusammenarbeit bezieht sich somit auf die interkommunale Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit in der Kooperation mit dem strategischen Partner. Situativ sind die Herausforderungen gleichzeitig zu bewältigen.

Fazit – Umsetzung

Die Rekommunalisierung von Energienetzen war und ist auch im Münsterland spannend. Es wurden langfristig Kooperationsverträge sowie Konzessionsverträge abgeschlossen. Nunmehr gilt es, weiterhin sensibel die Zielsetzung zu verfolgen, Strukturen mit Leben zu füllen sowie eine Kultur der Kooperation auszubauen. Folgende erfolgversprechende Handlungsempfehlungen wurden dabei in den zehn Jahren beachtet und umgesetzt [1]:

- Unterstützung im Auswahlprozess von einem strategischen Berater mit ausgeprägter Rechts- und Branchenkenntnis sowie teilweise noch in der Umsetzungsphase;
- Auswahl eines strategischen Partners, der fundiertes fachliches Know-how mitbringt sowie vor allem kulturell zu den kommunalen Partnern/dem kommunalen Partner passt;
- Abschluss einer langfristigen Finanzierung des Netzkaufs (i.d.R. 20-30 Jahre, Zinsbindung für mind. 10-15 Jahre);
- Komplexität in Struktur für Übergangssituationen aufbauen, um überhaupt tätig werden zu können, mittelfristig/langfristig Abbau dieser Komplexität anstreben und umsetzen;
- Aufbau einer Partnerschaft auf Augenhöhe, Grundlagen dazu werden in der Anfangszeit etabliert;
- Besetzung verantwortlicher Positionen mit Kenntnis der kommunalen Belange sowie mit ausgeprägtem energiewirtschaftlichem Know-how.

Seit 2016 sind die Bürgermeister der Gemeinde Nordkirchen, der Stadt Olfen und der Gemeinde Senden als Lenkungskreis vorbereitend und steuernd im Auftrag der insgesamt acht Münsterlandkommunen

tätig. Vorsitzender des Lenkungskreises und Bürgermeister der Gemeinde Nordkirchen ist Dietmar Bergmann. Wilhelm Sendermann ist Bürgermeister der Stadt Olfen und ebenfalls im Lenkungskreis aktiv. Sebastian Täger, Bürgermeister der Gemeinde Senden, ist der dritte im Bunde, der im Lenkungskreis verantwortlich tätig ist.

Die beteiligten Kommunen des Kreises Coesfeld mögen jede für sich betrachtet von überschaubarer Größe sein, gemeinsam agierend haben sie sich gegenseitig stärkend einen wirtschaftlichen und strategischen Verbund geschaffen, der an das Gewicht einer deutschen Großstadt heranreicht. Insofern sei das Projekt der Rekommunalisierung

im Münsterland auch anderen Kommunen Beweis und Ansporn zugleich, dass sich mit gemeinsamem Agieren Dinge erreichen lassen, die für eine Kommune alleine in weiter Ferne liegen. Der anhaltende Rekommunalisierungstrend hat sich an der Stelle beispielhaft bewährt. In Abhängigkeit vom zeitlich unterschiedlichen Auslaufen der jeweiligen Konzessionsverträge steht das Thema in anderen Städten und Kommunen ggf. wieder auf der Tagesordnung.

Quelle

[1] Vgl. Hömke, G.; Mathis, U.; Hagemann-Marrè, N.; „Rekommunalisierung – anhaltender Trend in der Energiewirtschaft“, et 11/2017.

M. Brück von Oertzen, Rechtsanwalt und Partner, Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Hamm; U. Mathis, Geschäftsführerin, Münsterland Netzteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG und MN Münsterland Netzgesellschaft mbH & Co. KG, Lüdinghausen; M. Seidel, Partner, BET – Büro für Energiewirtschaft und technische Planung GmbH, Aachen

Die Autoren danken Dietmar Bergmann, Wilhelm Sendermann und Sebastian Täger für ihre Unterstützung bei der Erstellung des Artikels

„Einflussnahme war für uns in der Vergangenheit wichtig und wird uns auch in Zukunft begleiten. Grenzen zu erfahren, was und ist der Antrieb auch für die Veränderung bei der Bewirtschaftung der Strom- und Gasnetze im Münsterland. Dieses Ziel haben wir nunmehr erreicht. Die Zusammenarbeit mit Gelsenwasser Energienetze GmbH wurde aufgebaut und etabliert. Für einen Übergangszeitraum bis Ende 2022 arbeiten wir vereinbarungsgemäß auch mit dem vorherigen Betreiber zusammen. Auch das ist uns wichtig, konstruktiv unterwegs zu sein, auch wenn sich die Wege mittelfristig trennen werden.“

Dietmar Bergmann, Vorsitzender des Lenkungskreises, Münsterland Netzteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG und MN Münsterland Netzgesellschaft mbH & Co. KG; Bürgermeister, Gemeinde Nordkirchen

„Kommunale Daseinsvorsorge ist ein kommunales Thema, dass auch von kommunalen Vertretern durchdacht, mitentschieden und beeinflussbar sein und bleiben muss. Das war unser Ziel im Münsterland. In Zusammenarbeit in der Achter-Runde ist uns das bis heute gelungen. Es stehen noch anspruchsvolle Meilensteine in der Kooperation vor uns, die grundsätzlichen haben wir jedoch hinter uns. Darauf können wir zurückblicken und aufbauen.“

Wilhelm Sendermann, Mitglied des Lenkungskreises, Münsterland Netzteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG und MN Münsterland Netzgesellschaft mbH & Co. KG; Bürgermeister, Stadt Olfen

„Nachhaltigkeit war und ist uns in dieser Konstellation wichtig. Auch ich spreche mich klar für eine konstruktive Einflussnahme auf die kommunale Daseinsvorsorge und die Möglichkeit der Gestaltung hier bei der Bewirtschaftung der Strom- und Gasnetze aus. Wichtig ist, dass sich das Konstrukt auch finanziell trägt. Kurzfristig soll kein Kapital aus der Gesellschaft gezogen werden. Langfristig ist es das Ziel, konservativ kommunales Vermögen aufzubauen. Dafür stehen wir ein. Gemeinsam.“

Sebastian Täger, Mitglied des Lenkungskreises, Münsterland Netzteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG und MN Münsterland Netzgesellschaft mbH & Co. KG; Bürgermeister, Gemeinde Senden

„Wir freuen uns sehr, über das uns entgegengebrachte Vertrauen, die Energieinfrastruktur vor Ort mit den acht Kommunen zu gestalten. Die langfristige Sicherung der Energieinfrastruktur vor dem Hintergrund der Energiewende bei gleichzeitiger Sicherstellung der Finanzierung der Netze stehen hierbei im Vordergrund. Wir sehen der gemeinsamen Zukunft mit Freude entgegen.“

Thilo Augustin, Mitglied des Lenkungskreises der MN Münsterland Netzgesellschaft mbH & Co. KG; Geschäftsführer Gelsenwasser Energienetze GmbH