

13.04.2026

Positionspapier

Wirtschaftliche Betätigung von Stadtwerken und regionalen Energieversorgern begrenzen - Wettbewerbsverzerrungen verhindern

Ausgangslage

Kommunale Unternehmen und insbesondere Stadtwerke haben ihre wirtschaftlichen Aktivitäten in den vergangenen Jahren ausgeweitet. Eine Betriebsumfrage des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH) vom Juli 2024 zeigt, dass knapp 60 Prozent der Teilnehmenden in den vergangenen drei Jahren eine deutliche oder spürbare Zunahme wirtschaftlicher Aktivitäten öffentlicher Träger in Konkurrenz zu Handwerksbetrieben feststellen. Dazu gehört zunehmend auch der Einstieg in klassische Märkte des Handwerks sowie der Aufkauf bestehender Handwerksbetriebe, etwa in den Bereichen Elektro, Sanitär-Heizung-Klima und Energiedienstleistungen. Auch in Niedersachsen wird diese Entwicklung beklagt.

Aus Sicht des Niedersächsischen Handwerks besteht hier politischer Handlungsbedarf, um einer für Niedersachsen gefährlichen dauerhaften Verzerrung des Wettbewerbs entgegenzutreten. Die Regelungen zum Umfang der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen ist in § 136 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes wie folgt geregelt:

Kommunale Unternehmen dürfen sich demnach nur wirtschaftlich betätigen,

- wenn ein öffentlicher Zweck vorliegt, die Tätigkeit in einem **angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit** der Kommune und zum Bedarf steht und
- der Zweck **nicht besser oder wirtschaftlicher durch private Dritte erfüllt** werden kann.

Mit der Novelle 2016 wurden die Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung allerdings deutlich erleichtert, insbesondere für Energievorhaben und die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien. Zudem wurde das Klagerecht privatwirtschaftlicher Betriebe gestrichen. Seit Jahren weisen wir darauf hin, dass diese Streichung zurückgenommen werden sollte.

Aus Sicht des niedersächsischen Handwerks führt die Kombination aus erweiterten rechtlichen Spielräumen und einer aktiven Expansionsstrategie von regionalen Energieversorgern und Netzbetreibern zu Marktverwerfungen, die sich mittel- und langfristig nachteilig auf die Versorgung der regionalen Märkte und auf die Wirtschaftsstruktur auswirken wird.

Wettbewerbsverzerrung und Markteinengung

Stadtwerke und regionale Energieversorger verfügen in ihren Kernbereichen über eine starke Marktposition, detaillierte Informationen über mögliche Kundenanforderungen, stabile Erträge und erleichterte Finanzierungsmöglichkeiten und haben bei kommunaler Eigentümerstruktur ein deutlich geringeres Insolvenzrisiko. Treten sie mit diesen Ressourcen in freie Handwerksmärkte ein oder kaufen Betriebe auf, entstehen strukturelle Wettbewerbsnachteile für private Handwerksunternehmen. Die Gefahr liegt weniger im Einzelfall, sondern in der Summe der Fälle.

Konsequenz: Gerade in Bau- und Ausbauhandwerken sowie bei energienahen Dienstleistungen droht eine schleichende Verdrängung inhabergeführter Betriebe zugunsten kommunaler Unternehmensverbände. Monopol- und Oligopolmärkte werden zu Lasten polypolistischer Märkte gestärkt.

Erosion der mittelständischen Eigentumsstruktur und Schwächung der kollektiven Ausbildungsleistung

Das Handwerk ist durch eigenverantwortlich geführte, regional verankerte Betriebe geprägt. Wenn Stadtwerke vorhandene Handwerksbetriebe aufkaufen, werden diese aus der mittelständischen Eigentumsstruktur herausgelöst und in große kommunale Unternehmensverbände integriert.

Konsequenz: Diese Entwicklung schwächt unternehmerische Vielfalt, reduziert die Zahl selbstständiger Existenzen und mindert die Attraktivität der handwerklichen Selbstständigkeit für den Nachwuchs. Dieses bleibt nicht ohne Folgen.

Das niedersächsische Handwerk sorgt über die Ausbildung in den Betrieben, aber auch über die Organisation und Durchführung der Prüfungen sowie die Anpassung der Ausbildungsinhalte an neue technische Entwicklungen für den Fachkräftenachwuchs von morgen.

Bei Verdrängung dieser Betriebe durch verzerrenden Wettbewerb ist dauerhaft die Fachkräfteversorgung gefährdet - und dies hätte dann z.B. auch unmittelbar negative Auswirkungen auf die Umsetzung der in Niedersachsen gesellschaftspolitisch im Fokus stehenden klimapolitischen Ziele.

Unklare Abgrenzung von Daseinsvorsorge und Marktaktivität

Die Novellierung des § 136 NKomVG hat den Einstieg der Kommunen in energiebezogene Geschäftsfelder erleichtert. In der Praxis schwimmt jedoch häufig die Grenze zwischen eigentlicher Daseinsvorsorge (Netze, Grundversorgung) und Tätigkeiten, die ebenso gut oder besser von privaten Handwerksbetrieben erbracht werden könnten.

Konsequenz: Wenn die Kommune gleichzeitig Regulierer, Auftraggeber und Marktteilnehmer ist, entstehen erhebliche Interessenkonflikte.

Handwerkspolitische Leitlinien und Forderungen

Das niedersächsische Handwerk erkennt die zentrale Rolle der Kommunen in der Daseinsvorsorge ausdrücklich an. Die wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen muss sich jedoch strikt an die Vorgaben eines fairen Wettbewerbs und des Mittelstandsschutzes halten. Daraus leiten wir folgende Leitlinien und Forderungen ab:

Daseinsvorsorge klar von Handwerksmärkten trennen

Die Energie- und Wasserversorgung, der Betrieb von Netzen und die Sicherung kritischer Infrastruktur gehören zur kommunalen Daseinsvorsorge. Klassische Handwerksleistungen und marktförmige Dienstleistungen im Bau und Ausbau und sind dagegen originäre Aufgaben der privaten Wirtschaft.

Wir fordern eine klare gesetzliche und praktische Trennlinie: Kommunale Unternehmen sollen sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und nicht als regionale Generalanbieter auf handwerkstypischen Märkten auftreten.

Subsidiaritätsprinzip im § 136 NKomVG konsequent anwenden

Der § 136 NKomVG muss im Sinne seiner eigentlichen Zielsetzung ernst genommen werden. Ein öffentlicher Zweck rechtfertigt keine wirtschaftliche Betätigung, wenn der Markt bereits durch leistungsfähige private Handwerksbetriebe abgedeckt ist. Die Auslegung, dass kommunale Unternehmen den Zweck nur ebenso gut erfüllen müssen wie private Dritte, darf nicht zu einer systematischen Ausweitung in handwerksrelevante Märkte führen.

Wir fordern eine Konkretisierung der Anwendung des § 136 NKomVG durch Verwaltungsvorschriften oder Leitfäden, die explizit den Schutz der mittelständischen Struktur des Handwerks berücksichtigen.

Fairer Wettbewerb und Verbot von Quersubventionen

Kommunale Unternehmen dürfen Vorteile aus Monopolbereichen nicht zur Finanzierung marktwirtschaftlicher Aktivitäten im Handwerk nutzen.

Wir fordern klare Vorgaben, um Quersubventionierungen zu verhindern. Dies dient dem fairen Wettbewerb und schützt die Investitionsfähigkeit privater Betriebe.

Transparenz und Beteiligung der Wirtschaft

Beteiligungsberichte der Kommunen müssen klar darstellen, auf welchen Märkten sich kommunale Unternehmen engagieren und welche Auswirkungen dies auf die lokale Wirtschaftsstruktur und kollektive Ausbildungsleistung hat.

Wir fordern, dass bei der Planung neuer sowie bei der Entwicklung bestehender Geschäftsfelder kommunaler Unternehmen auf handwerksrelevanten Märkten die Handwerksorganisationen frühzeitig beteiligt werden. Ziel ist es, Konflikte zu vermeiden und kooperative Modelle zu entwickeln, die den Markt stärken, statt ihn zu schwächen.

Fazit

Das niedersächsische Handwerk ist leistungsfähig und bereit, die anstehenden Transformationsaufgaben bei Klimaschutz, Energieeffizienz und Mobilitätswende zu bewälti-

gen. Hierfür braucht es einen verlässlichen Ordnungsrahmen, der die mittelständische Struktur schützt und faire Wettbewerbsbedingungen im Sinne einer Stärkung von Wettbewerbsmärkten sichert sowie eine partnerschaftliche Kooperation auf Augenhöhe zwischen Energieversorgern, Netzbetreibern und dem lokalen Handwerk ermöglicht.

Die wirtschaftliche Betätigung von Stadtwerken, regionalen Energieversorgern und Netzbetreibern darf nicht zu einer schleichenden Kommunalisierung klassischer Handwerksmärkte führen.

Wir erwarten von Land und Kommunen, dass sie § 136 NKomVG im Sinne eines starken, wettbewerbsfähigen Handwerks anwenden und die regionale Handwerkswirtschaft als Partner der kommunalen Daseinsvorsorge verstehen.

Stand: 13. April 2026