

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/3119

Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und
Natur | Postfach 71 51 | 24171 Kiel

An den Vorsitzenden des Wirtschafts-
und Digitalisierungsausschusses im
Schleswig-Holsteinischen Landtag
Herrn Claus Christian Claussen, MdL

Der Staatssekretär

Per E-Mail an:

wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de

26. April 2024

**25. Sitzung des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses
am 07. Februar 2024
TOP 11 Mehr Akzeptanz durch Preistransparenz in der Fernwärme**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in der 25. Sitzung des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses am 7. Februar 2024 habe ich Ihnen eine schriftliche Darstellung zum Thema Gestaltung der Preistransparenz in der Fernwärme zugesagt. Dem komme ich hiermit gerne nach.

Fernwärmenetze sind ein wichtiger Baustein zum Gelingen der Energiewende auf dem Weg hin zu einer dekarbonisierten Wärmeversorgung. Der Aus- und Neubau von letztlich auf nichtfossiler Basis betriebenen Fernwärmenetzen wird jedoch nur dann auf breite Akzeptanz stoßen, wenn auch die Höhe der Wärmepreise für die Verbraucherinnen und Verbraucher akzeptabel ist.

Bei der Fernwärmeversorgung handelt es sich regelmäßig um Monopole. Erzeugung, Netzbetrieb und Vertrieb liegen häufig in einer Hand. Die Fernwärme liegt daher seit vielen Jahren im Fokus der Landeskartellbehörde für Energie. Sie führt seit 2014, i.d.R. im Abstand von zwei Jahren umfangreiche Umfragen bei den schleswig-holsteinischen Fernwärmeversorgungsunternehmen durch. Die letzte erfolgte im Jahre 2022. Die von den Unternehmen gemeldeten Daten werden ausgewertet und führen in Einzelfällen zu vertieften informellen Überprüfungen bei Versorgern mit deutlich überdurchschnittlichen Preisen.

Vertiefte Überprüfungen von Preisen einzelner Fernwärmeunternehmen auf Basis der Ergebnisse der Umfrage 2022 sind zwischenzeitlich von der Landeskartellbehörde für Energie eingeleitet worden.

Lassen Sie mich an dieser Stelle jedoch auf ein häufiges Missverständnis hinweisen: Verbraucherinnen und Verbraucher haben i.d.R. keinen Anspruch auf ein Einschreiten der Kartellbehörden. Denn jedem Verbraucher und jeder Verbraucherin steht der zivile Rechtsweg offen, wenn er oder sie der Meinung ist, dass sein bzw. ihr Versorgungsunternehmen missbräuchlich hohe Preise verlangt. Ein Anspruch auf individuellen Rechtsschutz durch Eingreifen der Kartellbehörden ergibt sich daher nicht. Es kann auch nicht Aufgabe der Kartellbehörden sein, den Verbraucherinnen und Verbrauchern den Zivilrechtsweg zu ersparen.

Aus kartellrechtlicher Sicht besteht die Problematik, dass die o.g. vertieften Überprüfungen einzelner auffällig gewordener Fernwärmeversorger in der Vergangenheit aufgezeigt haben, dass Eingriffsmöglichkeiten auf Grundlage des Missbrauchsverbots gemäß Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zudem an ihre Grenzen stoßen. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn hohe Fernwärmepreise nicht auf missbräuchlichem Preissetzungsverhalten beruhen, sondern – nach dem Prinzip der Kostendeckung – Folge entsprechend hoher Kosten des Fernwärmebetriebs sind und keine unangemessen hohen Gewinne erwirtschaftet werden.

Daher besteht auch aus Sicht unseres Hauses ein dringendes Handlungsbedürfnis. Das Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur (MEKUN) hat eine Reihe von detaillierten Vorschlägen erarbeitet, die die Arbeit der Landeskartellbehörde optimieren und einen – auch ordnungsrechtlichen – Rahmen für das Erreichen akzeptabler und transparent gestalteter Fernwärmepreise in Schleswig-Holstein schaffen sollen.

Diese Vorschläge haben wir Ihnen in der beigefügten Anlage im Einzelnen schriftlich dargelegt und stellen sie gerne im Ausschuss zur Diskussion.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Joschka Knuth

Anlagen

- Schriftliche Darlegung der Fernwärme-Vorschläge des MEKUN
- Bericht zur Fernwärmeumfrage

**Optimierung der Arbeit der Landeskartellbehörde für Energie in Schleswig-Holstein,
Vorschläge für mehr Transparenz auf dem Fernwärmemarkt
und Verlangen nach einem Sanierungsfahrplan**

Fernwärme kommt eine bedeutende Rolle für die Wärmewende in verdichteten Regionen zu. Die für den Aus- und Neubau von Netzen erforderliche Akzeptanz der Verbraucherinnen und Verbraucher hängt dabei maßgeblich von einer annehmbaren und verständlichen Preisgestaltung ab.

Die Landeskartellbehörde für Energie in Schleswig-Holstein (LKartBE) trägt seit 2014 mit ihren Preiserhebungen, der Veröffentlichung von durchschnittlichen Fernwärmepreisen und ihren vertieften Prüfungen dazu bei, dass auf dem Fernwärmemarkt in Schleswig-Holstein keine missbräuchlich hohen Preise verlangt werden. Diese Tätigkeiten sollen optimiert werden: Durch die Schaffung eines Fernwärme-Meldeportals soll der Aufwand für die Ermittlung der Referenzpreise, welche eine wesentliche Grundlage für die Einleitung von Prüfverfahren darstellen, verringert werden. Die über das Fernwärme-Meldeportal gewonnenen Daten und Informationen sollen künftig für die vertiefte Prüfung auffälliger Versorgungsunternehmen eingesetzt werden.

Die digitale Meldung der Preisdaten wird kürzere Reaktionszeiten und eine schnellere Einleitung kartellrechtlicher Verfahren gegen auffällige Fernwärmeversorgungsunternehmen ermöglichen: Ziel ist eine Einleitung der Verfahren innerhalb des Quartals der Preiserhöhung; bisher dauerte dies bis zu zwei Jahre.

Mit dem Fernwärme-Meldeportal soll Transparenz auf mehreren Ebenen geschaffen werden:

- In erster Linie sollen Fernwärmeanbieter vor einer Preiserhöhung erkennen können, bei welchen Preisen die Aufgreifschwelle (20 % über Referenzpreis) überschritten wird. Es ist davon auszugehen, dass die Unternehmen wenig Interesse haben, sich in einem unmittelbar anschließenden kartellrechtlichen Verfahren zu rechtfertigen.
- Darüber hinaus können Fernwärmekunden erkennen, ob sich Fernwärmepreise noch in einem branchenüblichen Schwankungsbereich befinden oder darüber hinaus gehen.

Ein Transparenzportal allein ist nicht hinreichend, um den Problemen auf dem Fernwärmemarkt zu begegnen. Die Erfahrungen der LKartBE in Schleswig-Holstein während der Fernwärmeumfragen der letzten zehn Jahre zeigen, dass hohe Fernwärmepreise in der überwiegenden Anzahl der Fälle tatsächlich aufgrund hoher – branchenunüblich hoher – Kosten gefordert werden. Oftmals ziehen die Unternehmen aus den hohen Preisen selbst keine hohen Gewinne; die Rendite in derlei Netzen ist eher schwach, sodass teilweise sogar Verluste gemacht werden.

Gründe hierfür können bspw. nicht erfüllte Erwartungen in ursprünglich als erreichbar eingestufte Absatzmengen, Lieferverzögerungen oder auch hohe Wärmeverluste des Netzes sein.

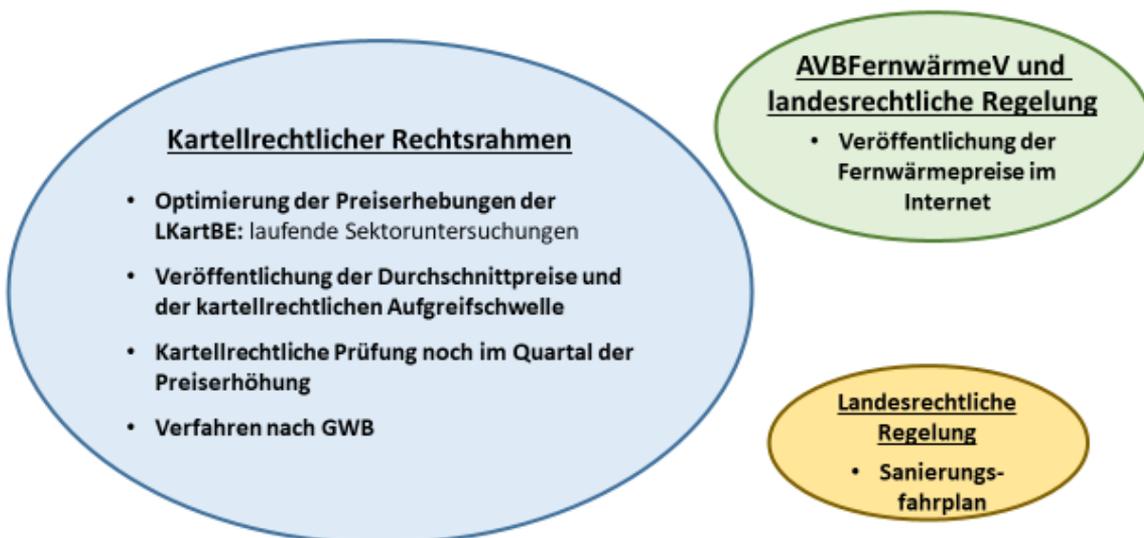
Im Wettbewerb stehende Unternehmen würden in solchen Fällen kurzfristig Maßnahmen ergreifen (z.B. Anlagenoptimierung, attraktivere Kundenaquise). Auch müssten sie für suboptimale Anlagen gegebenenfalls die Möglichkeit der außerplanmäßigen Abschreibung zu Lasten des Gewinns in Betracht ziehen. Dafür fehlen im Monopolbereich Fernwärme die Anreize. Erfahrungen der LKartBE zeigen, dass in derlei Fällen bisher regelmäßig nur mit kleineren ad hoc Maßnahmen in Kombination mit Preiserhöhungen reagiert wird, in dem Versuch die Anlagen bei schmaler Rendite, jedoch planmäßig abschreiben zu können.

Das Kartellrecht bietet keine hinreichende Handhabe für Situationen, in denen hohe Preise auf tatsächlich vorhandene hohe Kosten zurückzuführen sind. Eine Preiskalkulation nach dem Prinzip der Kostendeckung ist in der Regel kein Missbrauch. Deshalb wäre in diesen Fällen auch das Instrument der Preisgenehmigungen nicht zielführend.

Kritisch ist, wenn Monopolisten infolge des fehlenden Wettbewerbsdrucks unzureichende Anstrengungen unternehmen, wieder zu branchenüblichen Kostenstrukturen und Preisen zurückzukehren. Kritisch ist dies zum einen mit Blick auf die Belastung der Kundinnen und Kunden, zum anderen aber auch ordnungspolitisch, weil damit in ineffizienten Strukturen verharrt wird.

Durch eine Neuregelung soll daher die Möglichkeit geschaffen werden, die Unternehmen in diesen Fällen aufzufordern einen Sanierungsfahrplan aufzustellen – mit dem Ziel, die ineffizienten Kostenstrukturen zu beseitigen und Preise wieder unterhalb der kartellrechtlichen Aufgreifschwelle zu erreichen.

Die Bausteine für diesen Ordnungsrahmen verteilen sich auf mehrere Rechtsgebiete:



Kartellrechtliche Grundlagen für die Preiserhebungen, Veröffentlichung der Durchschnittspreise und Aufgreifschwelle

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gibt den Rechtsrahmen vor, innerhalb dessen die LKartBE tätig wird. Konkret handelt es sich um Fälle, in welchen der Verdacht besteht, dass gegen das GWB verstoßen wird. Dies ist immer dann der Fall, wenn das Energieversorgungsunternehmen eine marktbeherrschende Stellung innehat – was bei Fernwärme regelmäßig der Fall ist – und ein begründeter Anfangsverdacht dafür besteht, dass das Unternehmen diese Stellung bewusst ausnutzt, indem es z.B. von seinen Kunden missbräuchlich hohe Preise verlangt (vgl. §§ 19, 20, 29 GWB).

In der kartellrechtlichen Praxis werden daher branchenübliche Referenzpreise ermittelt. Liegen Fernwärmepreise eines Versorgungsunternehmens um 20 % über dem Referenzpreis (sogenannte Aufgreifschwelle), führt die LKartBE eine vertiefte Prüfung in dem Unternehmen durch.

Seit zehn Jahren führt die LKartBE in der Regel (Ausnahme Corona-Pandemie) alle zwei Jahre eine Ermittlung und Auswertung der Fernwärmepreise durch, mit dem Ziel, die Referenzpreise für Fernwärme zu ermitteln. Bislang ist sie hiermit die einzige Energie-Kartellbehörde in Deutschland, die dies in dieser Regelmäßigkeit durchführt und durchschnittliche Fernwärmepreise veröffentlicht.

Dies geschieht bisher mit dankenswert großer Auskunftsbereitschaft der schleswig-holsteinischen Fernwärmeunternehmen. Die Erhebungen haben Rücklaufquoten von nahezu 100 %.

Nach § 32e Abs. 1 GWB hat die LKartBE das Recht, solche Sektoruntersuchungen durchzuführen. Da bisher in jeder Untersuchung auffällige Wärmenetze identifiziert wurden, sollen die Untersuchungen auf künftig durchgeführt werden.

Die Ermittlung der Referenzpreise ist ein aufwändiger, aber unabdingbarer Prozess, der erhebliche Kapazitäten bindet. Sie erfolgte bisher durch schriftliche Befragung: Die Angaben für bisher über 200 Wärmenetze wurden der Kartellbehörde verschlüsselt auf elektronischem Wege zugesandt, geprüft und dann ausgewertet. Durch das digitale „Meldeportal Fernwärme“ sollen der personelle Aufwand deutlich verringert und die freigewordenen Kapazitäten in die eigentliche Prüftätigkeit der LKartBE verstärkt werden – nämlich der vertieften Überprüfung der Unternehmen mit auffällig hohen Preisen.

Der LKartBE steht es nach § 32e Abs. 4 GWB zu, einen Bericht zu den Ergebnissen der Sektoruntersuchung zu veröffentlichen. Die LKartBE hat dies in der Vergangenheit regelmäßig getan und hat dies auch weiterhin vor: Mit der Veröffentlichung der ermittelten Referenzpreise für verschiedene Musterverbrauchsfälle, den Häufigkeitsverteilungen und der jeweiligen Aufgreifschwelle schafft die LKartBE Transparenz. Bisher standen diese Informationen in Form von elektronischen Berichten etwa ein bis zwei Jahre nach Erhebung zum Abruf bereit.

Die extreme Dynamik der Fernwärmepreise in den letzten zwei Jahren macht es fachlich notwendig, die Zeitpunkte der Sektoruntersuchungen nicht nur zu verkürzen, sondern in eine laufende Beobachtung des Fernwärmemarktes überzugehen.

Rechtliche Grundlagen zur Veröffentlichung von Fernwärmepreisen

Die AVBFernwärmeV verpflichtet die Fernwärmeunternehmen dazu, ihre Preisregelungen, Preisanpassungsklauseln und Preiskomponenten zu veröffentlichen (§ 1 Abs. 4); neuerdings ist auch vorgeschrieben, dass dies im Internet zu erfolgen hat (§ 1a).

Das Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein (EWKG SH) beinhaltet bereits 2017 eine solche Verpflichtung. In EWKG § 8 Abs. 3 EWKG SH war das für Energie und Klimaschutz zuständige Ministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Vorgaben zur Methodik der Ermittlung und Darstellung der Informationen festzulegen.

Im Zuge der Novellierung des EWKG werden diese Bestimmungen neu gefasst.

Rechtliche Grundlagen für das Verlangen nach einem Sanierungsfahrplan

Eine effiziente Verwendung von Energie zählt zu den Zweckbestimmungen des Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein. Dieses Gesetz hat den Zweck, „die Belange des Klimaschutzes zu konkretisieren, zu stärken und dafür notwendige Umsetzungsinstrumente zu schaffen.“ (§ 1 EWKG).

Der Betrieb von ineffizienten Fernwärmenetzen steht daher nicht im Einklang mit dem EWKG.

In der Regel ist es von außen nicht erkennbar, ob Unternehmen ineffizient arbeiten. Bei den Prüfungen der Landeskartellbehörde ist in der Vergangenheit aber bereits häufiger festgestellt worden, dass die Fernwärmeversorgung ineffizient organisiert ist, ohne dass ein kartellrechtlicher Verstoß vorliegt.

Mit Blick auf die Zielsetzung des EWKG sollte daher das für Energie und Klimaschutz zuständige Ministerium ermächtigt werden, die Prüfberichte der Landeskartellbehörde an die Eigentümerinnen und Eigentümer des Wärmelieferanten und die Kommune (falls diese nicht selbst Eigentümerin ist) zu übermitteln und diese zur Vorlage eines Fahrplans zur Beseitigung dieser Ineffizienzen aufzufordern.

Belastung der Fernwärmeunternehmen durch die Preiserhebungen

Mit der laufenden Sektoruntersuchung sollen die Unternehmen jede Preisänderung im digitalen Portal melden. Dies lässt zunächst zusätzliche Belastungen vermuten.

Die LKartBE führt regelmäßig alle zwei Jahre Preiserhebungen durch. Die Unternehmen passen ihre Preise jährlich oder quartalsweise an. Zur Meldung im Internet sind sie durch die AVBFernwärmeV ohnehin verpflichtet. Da der Fragenkatalog mit dem digitalen Fernmeldepreis-Portal deutlich verringert, wird sich die tatsächliche Mehrbelastung in Grenzen halten oder sogar sinken.

Unterschiede zur Transparenzplattform von BDEW, VKU und AGFW

BDEW, VKU und die Arbeitsgemeinschaft Fernwärme (AGFW) planen ebenfalls eine Transparenz-Plattform für Fernwärmepreise. Hier sollen etwa bundesweit 150 Fernwärmeversorgungsunternehmen aufgeführt werden, um den Verbrauchern einen Überblick über die üblichen Preise zu verschaffen. Auch hier sollen Musterverbrauchsfälle zur besseren Vergleichbarkeit geschaffen werden.

Die entscheidenden Unterschiede sind, dass das schleswig-holsteinische Portal

- ein weitgehend vollständiges Abbild der schleswig-holsteinischen Wärmepreise bietet
- und die kartellrechtlich relevanten Referenzpreise und Aufgreifschwelle veröffentlicht.

Es zielt nicht auf eine Veröffentlichung der Fernwärmepreise der einzelnen Unternehmen ab. Hierfür dienen die Preisblätter, die bereits im Internet veröffentlicht werden müssen.

Bericht zur Fernwärmeumfrage 2022

– Stichtag 1. Juli 2022 –

Landeskartellbehörde für Energie

im Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt
und Natur des Landes Schleswig-Holstein

August 2023

1 Anlass, Charakter und Durchführung der Untersuchung

Für Fernwärmepreise gibt es in Deutschland keine behördliche Genehmigungspflicht und keine behördliche nachträgliche Preiskontrolle. Soweit die Fernwärmeversorgung zwischen den Fernwärmeversorgern und den Kunden vertraglich geregelt ist, kann auf Veranlassung des Verbrauchers eine Überprüfung des Vertrages oder der erstellten Abrechnungen vor den Zivilgerichten erfolgen. Im Rahmen der vertraglichen Beziehungen sind grundsätzlich auch die Verbraucherschutzregelungen der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVB-FernwärmeV) zu beachten.

Darüber hinaus ist eine Zuständigkeit der Kartellbehörde nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) nur gegeben, wenn Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung innehaben und der Verdacht besteht, dass diese Stellung missbräuchlich ausgenutzt wird. Während der lokale Wärmelieferant innerhalb des jeweiligen Netzgebiets in der Regel der einzige Anbieter für Fernwärme ist und insofern eine marktbeherrschende Stellung auf dem Fernwärmemarkt hat, ist ein missbräuchliches Ausnutzen dieser Monopolstellung nicht ohne weiteres festzustellen. Beispielhaft zählt § 19 Abs. 2 GWB verbotene Verhaltensweisen auf, wobei wegen der strukturellen Besonderheiten der einzelnen Fernwärmeanbieter eine Vielzahl von kostenrelevanten Aspekten zu betrachten sind. Selbst bei größeren Preisdifferenzen zwischen den Netzgebieten oder stark steigenden Fernwärmepreisen kann nicht automatisch von missbräuchlich überhöhten Preisen ausgegangen werden. Gleichwohl können wegen der wettbewerblichen Situation im Fernwärmebereich stichprobenhafte Überprüfungen von Unternehmen mit sehr hohen Preisen geboten sein.

Seit 2014 bilden regelmäßige informelle und verdachtsunabhängige Untersuchungen von Fernwärmepreisen in Schleswig-Holstein einen Schwerpunkt der Tätigkeit der Landeskartellbehörde für Energie (LKartBE). Wichtiges Ziel der strukturierten Untersuchung ist es, auf der Grundlage einer gefestigten Datenbasis regelmäßig Erkenntnisse über den Fernwärmemarkt in Schleswig-Holstein zu erhalten. Daneben erreichen die LKartBE auch Beschwerden von Fernwärmekunden wegen vermeintlich missbräuchlicher Preisgestaltung, denen sie im Sinne des GWB nachgeht, soweit ein begründeter Verdacht des Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung vorliegt.

Auf der Grundlage der Untersuchungen der LKartBE in den Jahren 2014, 2016 und 2018 konnten zwar keine flächendeckend missbräuchlich überhöhten Fernwärmepreise festgestellt werden, dennoch waren in einigen Fällen wegen auffällig hoher Preise vertiefende Untersuchungen erfolgt, die im Ergebnis jedoch nicht zu förmlichen kartellbehördlichen Verfahren führten. Die von den Unternehmen vorgebrachten Begründungen vermochten die Abweichungen nachvollziehbar zu erklären; in anderen Fällen konnte ein Verdacht des Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung nicht hinreichend konkretisiert werden. Dennoch wurden in einigen der betroffenen Netze die Preise von den Fernwärmelieferanten zugunsten der Verbraucher gesenkt. Die turnusmäßig für das Jahr 2020 vorgesehene Untersuchung der Fernwär-

mepreise wurde wegen coronabedingter Einschränkungen und unter Berücksichtigung der in diesem Zeitraum relativ stabilen Preissituation im Bereich Fernwärme nicht durchgeführt. Umso mehr war die Wiederaufnahme der turnusmäßigen Überprüfungen im Jahre 2022 angezeigt. Dies galt insbesondere unter dem Eindruck des bereits seit der 2. Jahreshälfte 2021 zu beobachtenden deutlichen Anstiegs der Großhandelspreise für Energie infolge der mit dem Wiederanlaufen der globalen Wirtschaft nach Überwindung des coronabedingten Einbruchs stark ansteigenden globalen Nachfrage nach Energieträgern. Eine nochmals verschärfte Situation entstand nach Beginn der Ukraine Krise mit dem Angriffskrieg Putins auf die Ukraine. Die Börsenpreise für gehandelte Energieträger erreichten zeitweise historisch hohe Werte. Diese Entwicklungen schlugen sich auch in teilweise eklatanten Preissteigerungen für die Energieverbraucher nieder, deren Auswirkungen die Bundesregierung mithilfe inzwischen beschlossener Maßnahmenpakete abzumildern versucht. Ein besonderer Fokus der Untersuchung 2022 betrifft daher neben der Entwicklung der Fernwärmepreise in Schleswig-Holstein (Stichtag 1. Juli 2022) Fragen zu den eingesetzten Energieträgern, zur Energieträgerbeschaffung und zur Preisgestaltung. Die Landeskartellbehörde für Energie beabsichtigt, nach abschließender Auswertung der umfangreichen Daten an einzelne Unternehmen zur Durchführung vertiefender Überprüfungen heranzutreten, sofern sich aus der Bewertung ihrer andauernden Datenanalyse Anhaltspunkte für missbräuchliches Verhalten im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ergeben. Dieser Bericht gibt Aufschluss über die aus der Auswertung der von den Fernwärmeversorgungsunternehmen übermittelten Daten (ergänzt um durchgeführte eigene Preisrecherchen zum Stichtag 01. Januar 2023) gewonnenen Erkenntnisse. In einem separaten Bericht erfolgt eine Sonderauswertung rund um die Thematik Preisänderungsklauseln.

2 Befragte Unternehmen und Rücklauf

Die Umfrage zu den Fernwärmepreisen in Schleswig-Holstein zum Stichtag 1. Juli 2022 richtete sich an Wärmelieferanten, die einen Wärmeabsatz von mindestens fünf Millionen Kilowattstunden aufweisen **oder** die ein Netz betreiben, über das mindestens 50 Wohn- bzw. Gewerbeeinheiten mit Wärme versorgt werden.

Sämtliche von der LKartBE im Rahmen der aktuellen Umfrage angeschriebenen Versorgungsunternehmen antworteten. Von den Unternehmen, die die o.g. Kriterien erfüllten, wurden die Fragebögen ausgefüllt zurückgesandt. Zwei Unternehmen werden – wie bereits bei den vorangegangenen Untersuchungen – aufgrund von Besonderheiten in ihren Wärmenetzen nicht in die Auswertung der Preisstruktur einbezogen. Eine Auflistung der entsprechenden Unternehmen findet sich am Ende dieses Berichtes.

Die LKartBE hat die in der Vergangenheit zur Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Netzstrukturen benannten drei Verbrauchsfälle um einen weiteren vierten Verbrauchsfall ergänzt, damit auch der geringere Wärmeverbrauch von Gebäuden, die dem aktuellen Effizienzhausstandard 75 entsprechen, angemessene Berücksichtigung findet.

Die Musterverbrauchsfälle spiegeln jeweils einen typischen versorgten Abnehmer wider:

- **5 kW-Verbrauchsfall:** Stellt ein Einfamilienhaus dar, das dem geringeren Wärmeverbrauch eines Gebäudes des aktuellen Effizienzhausstandards 75 entspricht und bei einer Anschlussleistung von 5 kW und 1800 Bezugsstunden einen jährlichen Wärmeverbrauch von 9.000 kWh aufweist.
- **8 kW-Verbrauchsfall:** Stellt ein kleineres Einfamilienhaus (z.B. ein Reihenhaus) oder ein modernes beziehungsweise modernisiertes Einfamilienhaus dar, welches eine Anschlussleistung von 8 kW benötigt und bei 1800 Bezugsstunden einen jährlichen Wärmeverbrauch von 14.400 kWh hat.
- **15 kW-Verbrauchsfall:** Stellt ein mittleres Einfamilienhaus mit rund 180m² Gesamtfläche und einer Anschlussleistung von 15 kW dar, das bei 1800 Bezugsstunden einen jährlichen Wärmeverbrauch von 27.000 kWh hat.
- **160 kW-Verbrauchsfall:** Stellt ein Mehrfamilienhaus mit rund 2.000m² Gesamtfläche dar, welches eine Anschlussleistung von 160 kW aufweist und bei 1800 Bezugsstunden einen jährlichen Wärmeverbrauch von 288.000 kWh hat.

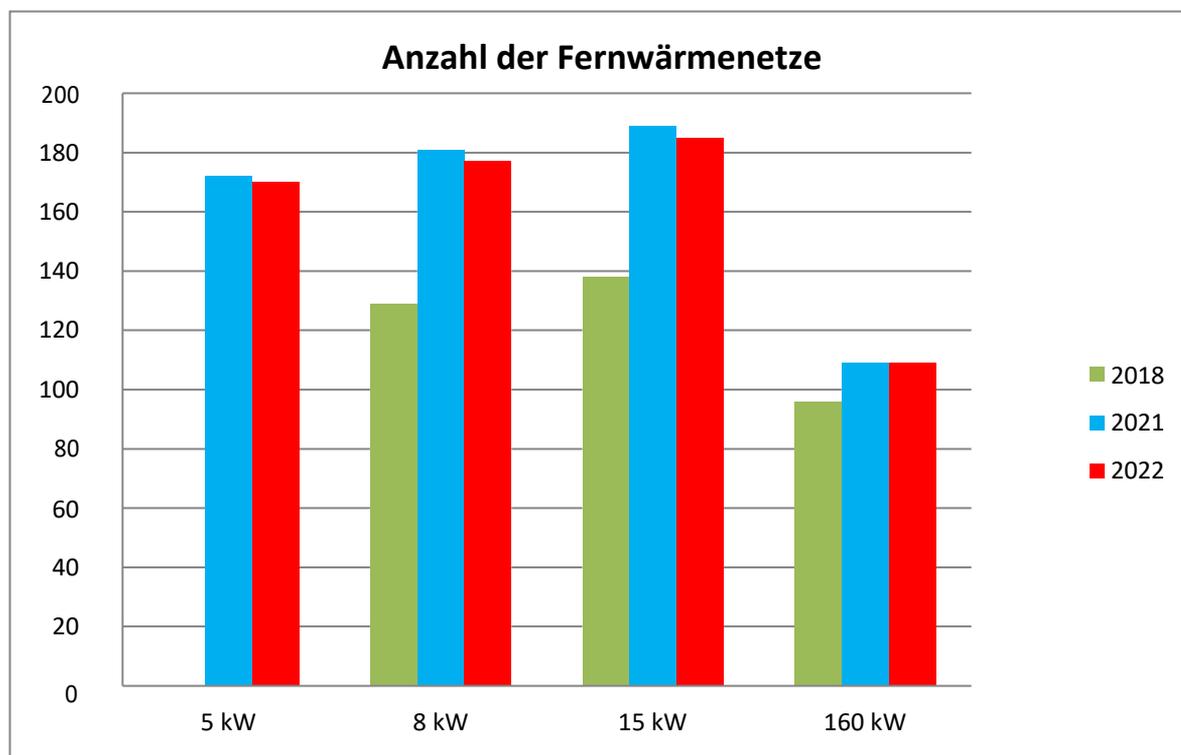


Abbildung 1 Anzahl der Fernwärmenetze in den Verbrauchsfällen

Wie in Abbildung 1 ersichtlich wird, existieren für die einzelnen Verbrauchsfälle unterschiedlich viele Wärmenetze, die in die Auswertung einbezogen wurden. Dies resultiert daraus, dass die Versorgungsunternehmen in der Regel lediglich für die in ihrem jeweiligen Netz vorhandenen Verbrauchsfälle Angaben machen und nicht jeder Verbrauchsfall in jedem Wärmenetz vorhanden ist. Aus der in den Verbrauchsfällen 8 kW und 15 kW zu beobachtenden deutlich größeren Anzahl von gemeldeten Fernwärmenetzen lassen sich keine direkten Schlüsse auf den Ausbau von Fernwärmenetzen ziehen, da diese Zuwächse auch auf andere, meldesystematische bzw. möglicherweise Anschlussleistungsspezifische Gründe zurückzuführen sind.

3. Energieträger

Die Fernwärmeumfrage 2022 hat erstmals nach der Befragung 2014 wieder nach dem Einsatz der verschiedenen Energieträger gefragt: Der wichtigste Energieträger ist **Erdgas**. Es kommt in 96 % der Wärmenetze zum Einsatz (210 von 219 Netze). In 99 Netzen kommt sogar ausschließlich Erdgas zum Einsatz.

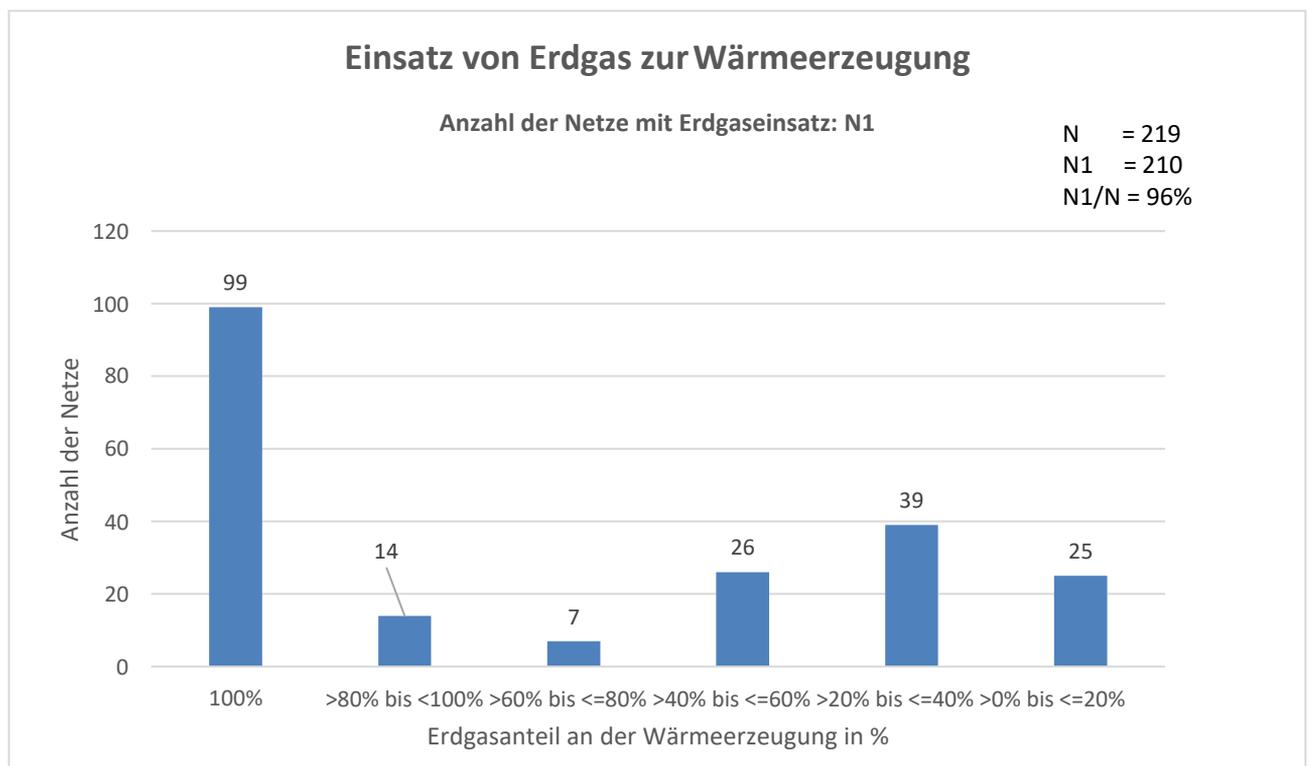


Abbildung 2: Erdgaseinsatz zur Wärmeerzeugung

Der zweitwichtigste Energieträger für die Erzeugung von Fernwärme kommt inzwischen von den Erneuerbaren Energien: 49 Netze (22 %) setzen **Biomethan** ein. In

22 Netzen ist der Biomethananteil über 60 %, in 11 Netzen liegt der Anteil von Biomethan an der Wärmeversorgung sogar zwischen 80 und 100 %.

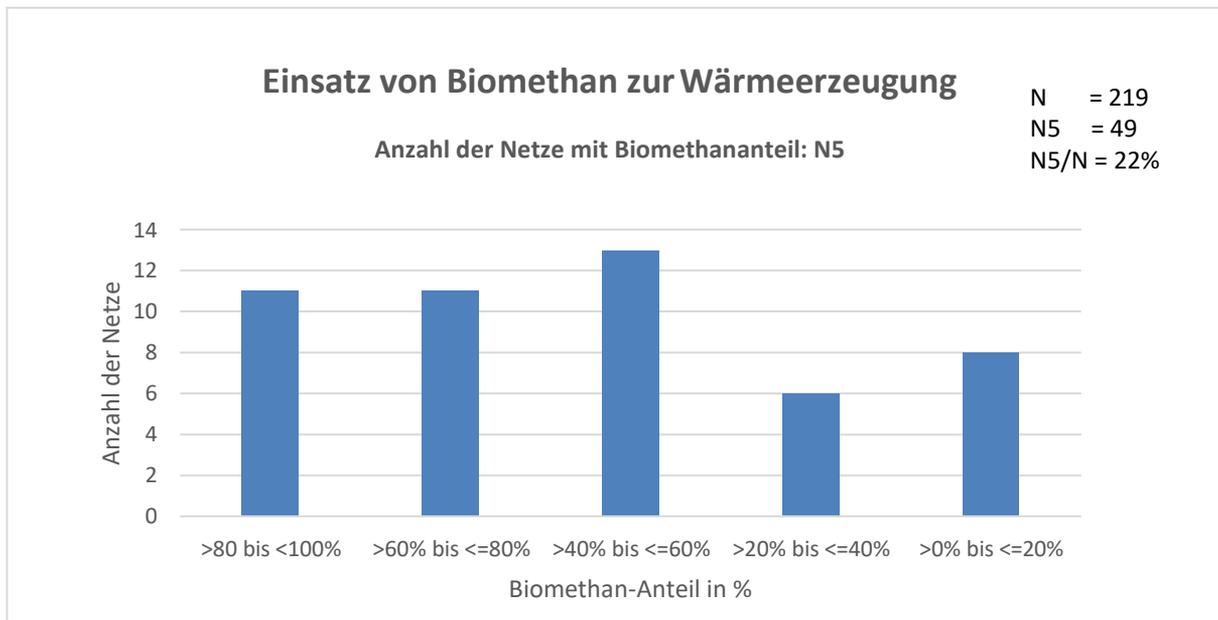


Abbildung 3 Biomethaneinsatz zur Wärmeerzeugung

An dritter Stelle steht der Einsatz von **Biogas** (34 Netze, 15 %). In der Mehrzahl dieser Netze liegt der Biogas-Anteil an der Wärmeversorgung bei über 60 %.

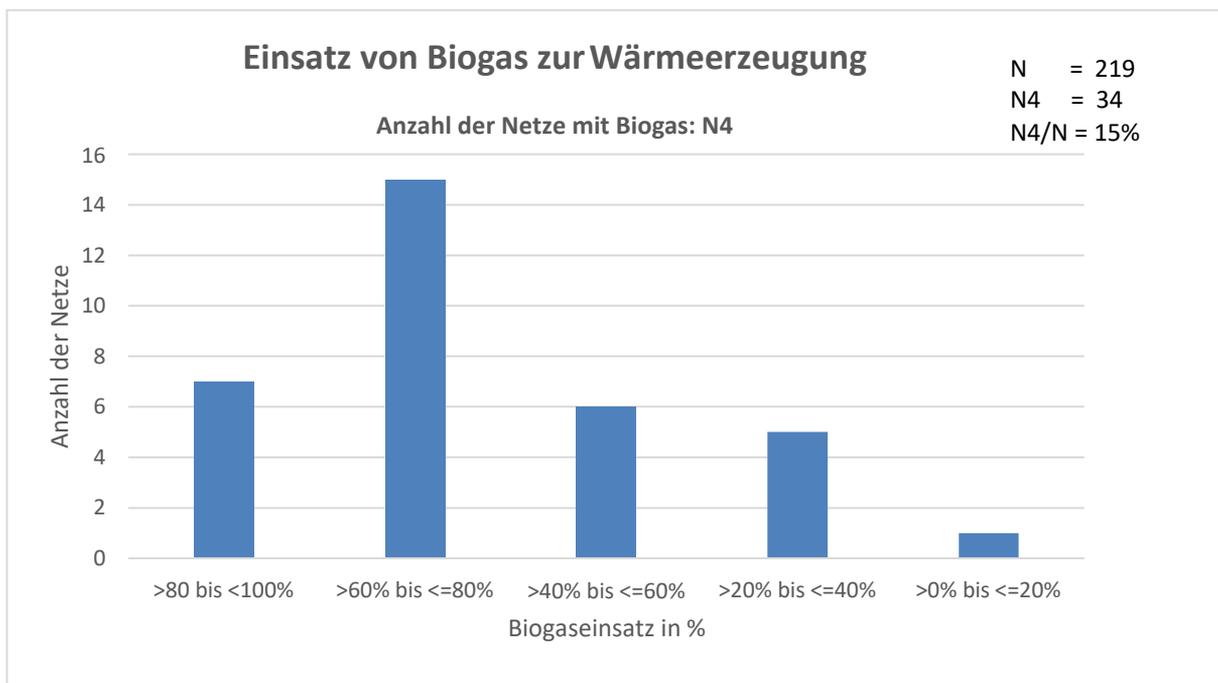


Abbildung 4 Biogaseinsatz zur Wärmeerzeugung

Neben Biomethan und Biogas wird auch **Biomasse** zur Wärmeerzeugung eingesetzt. Hier handelt es sich aber nur noch um 15 Netze (7 %). Biomasse ist in der Regel nicht alleiniger Energieträger. Dies gilt auch für **Müll**. Dieser Energieträger kommt nur in 12 Netzen (5 %) zum Einsatz.

Der fossile Energieträger **Heizöl** kommt noch in 19 Netzen (9 %) zum Einsatz, allerdings nur ergänzend zu anderen Energieträgern. In 18 Netzen liegt der Heizölanteil an der Wärmeversorgung bei unter 8 %.

Kohle ist nahezu unbedeutend. Sie kommt nur noch in drei Netzen (1 %) zum Einsatz.

4. Spezifische Fernwärmepreise

Im Zuge der Auswertung wird mit den von den Unternehmen angegebenen Daten für jedes Fernwärmenetz und jeden Verbrauchsfall ein spezifischer Wärmepreis inklusive Mehrwertsteuer in Ct/kWh berechnet, der im Wesentlichen die Grundlage für die im Folgenden beschriebenen Auswertungsergebnisse bildet.¹

Niveau, Struktur und Entwicklung der Fernwärmepreise

Die Fernwärmepreise differieren mit der Größe des Abnahmefalls (siehe Abbildung 5): Im 5 kW-Fall lagen die durchschnittlichen Fernwärmepreise zum Stichtag 01. Juli 2022 mit 20,5 Ct/kWh über dem 8 kW-Fall mit 18,2Ct/kWh sowie über dem 15 kW-Fall (16,8 Ct/kWh) und dem 160 kW-Fall (12,9 Ct/kWh). Diese Unterschiede waren auch im Rahmen vergangener Abfragen festzustellen. Ob sich hinter diesen Differenzen tatsächliche Kostenunterschiede oder Marktmacht bei Anbietern oder Nachfragern verbergen, muss an dieser Stelle offenbleiben.

¹ Seit 2022 gibt ein Großteil der Unternehmen die Kosten nach dem Brennstoff-Emissions-Handelsgesetz an die Fernwärmeverbraucher weiter. Zum Teil sind diese Kosten in den Arbeitspreis implementiert; in anderen Fällen wird der sog. „Emissionspreis“ separat an die Kunden in ct/kWh bzw. €/MWh weitergegeben. Die LKartBE berücksichtigt bei vertiefenden Überprüfungen, ob dieser Emissionspreis in den übermittelten Fernwärmepreisen zum Stand 01.07.2022 enthalten ist.

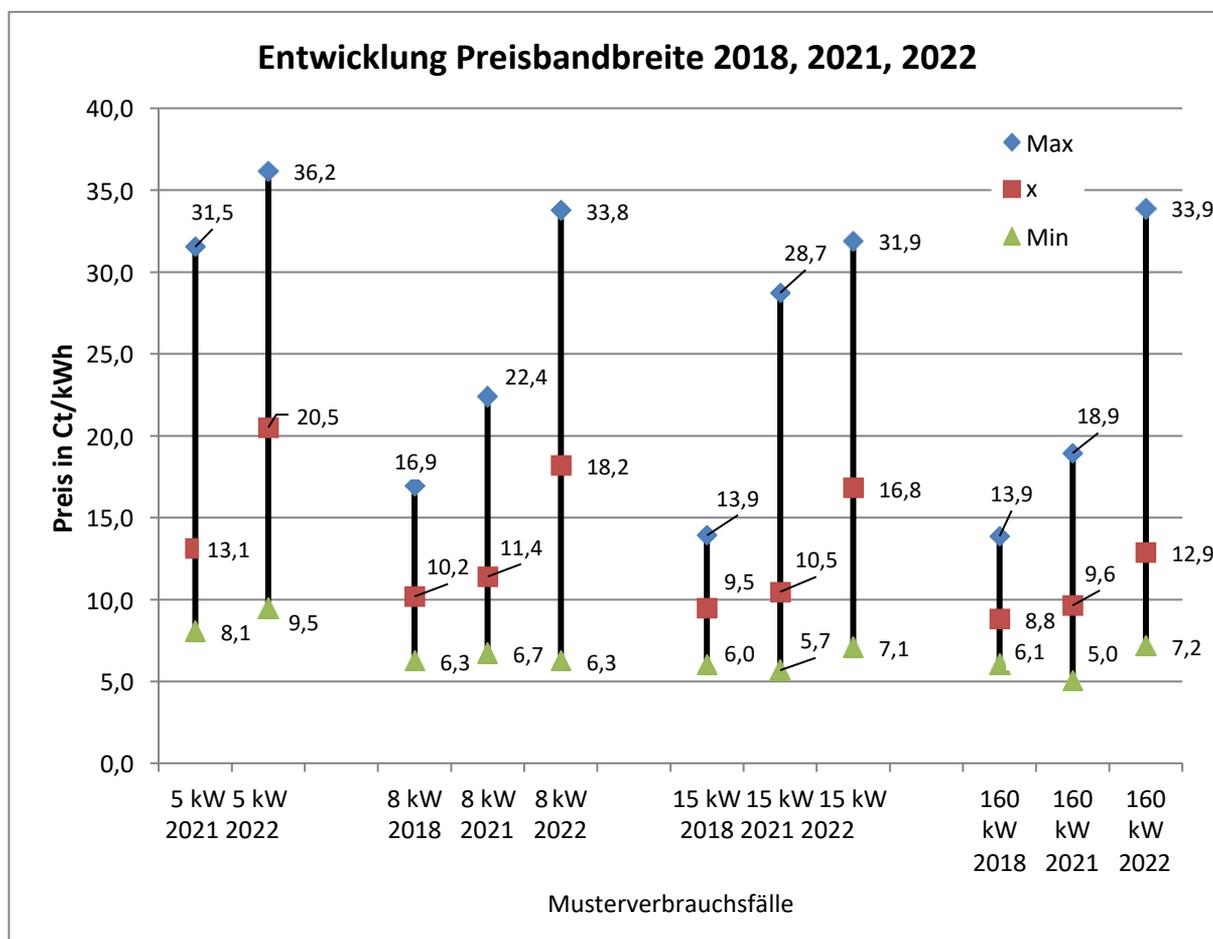


Abbildung 5 Entwicklung der Preisbandbreite von 2018 über 2021 bis 2022

Gegenüber 2018 waren die durchschnittlichen Fernwärmepreise, nach weitgehend stabilen bzw. sinkenden Fernwärmepreisen in den Jahren 2019 und 2020, im Juni 2021 bereits erkennbar, im Juli 2022 dann eklatant gestiegen: Der Anstieg der durchschnittlichen Fernwärmepreise lag zwischen rund 50 und mehr als 75%.

Auffallend ist, dass die jeweils günstigsten Anbieter (Minima in Abbildung 5) ihre Preise relativ stabil halten konnten. Die niedrigsten Preise lagen in den Verbrauchsfällen zwischen 5,0 und 9,5 Ct/kWh. Die Preissteigerungen fielen hier – wenn überhaupt – mit unter 20% deutlich moderater aus.

Bei den jeweils teuersten Wärmelieferanten (Maxima) fielen die Preissteigerungen mit 100 bis 144% deutlich höher aus. Die Bandbreite der Fernwärmepreise ist demzufolge deutlich angestiegen. Die höchsten Preise beliefen sich auf das 4,5 bis 5,4-fache des geringsten Preises; 2018 war es nur etwa das Doppelte.

Die folgenden Abbildungen zeigen die Häufigkeitsverteilung der Wärmepreise für den Stichtag 01.07.2022 in den einzelnen Verbrauchsfällen. Die Balken geben für jeden Verbrauchsfall den prozentualen Anteil der Netze in den jeweiligen Wärmepreisklassen an.

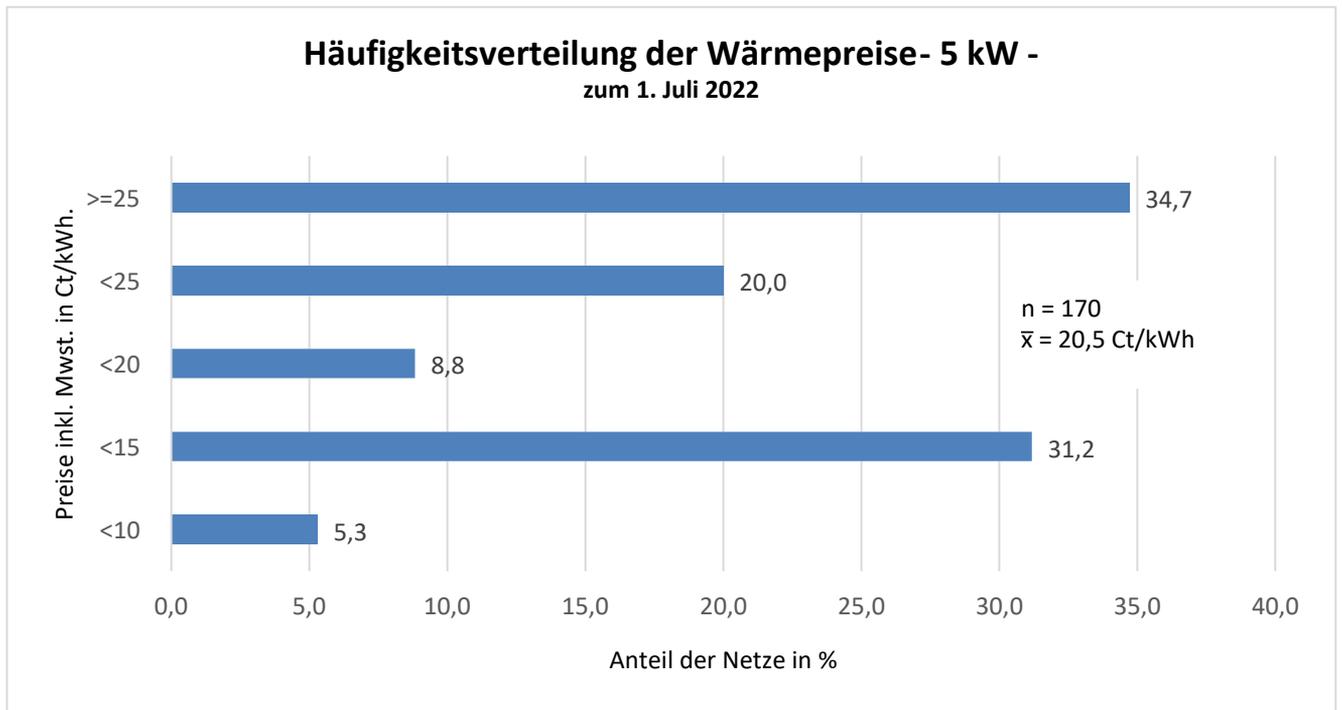


Abbildung 6 Häufigkeitsverteilung der Wärmepreise - 5 kW Verbrauchsfall -

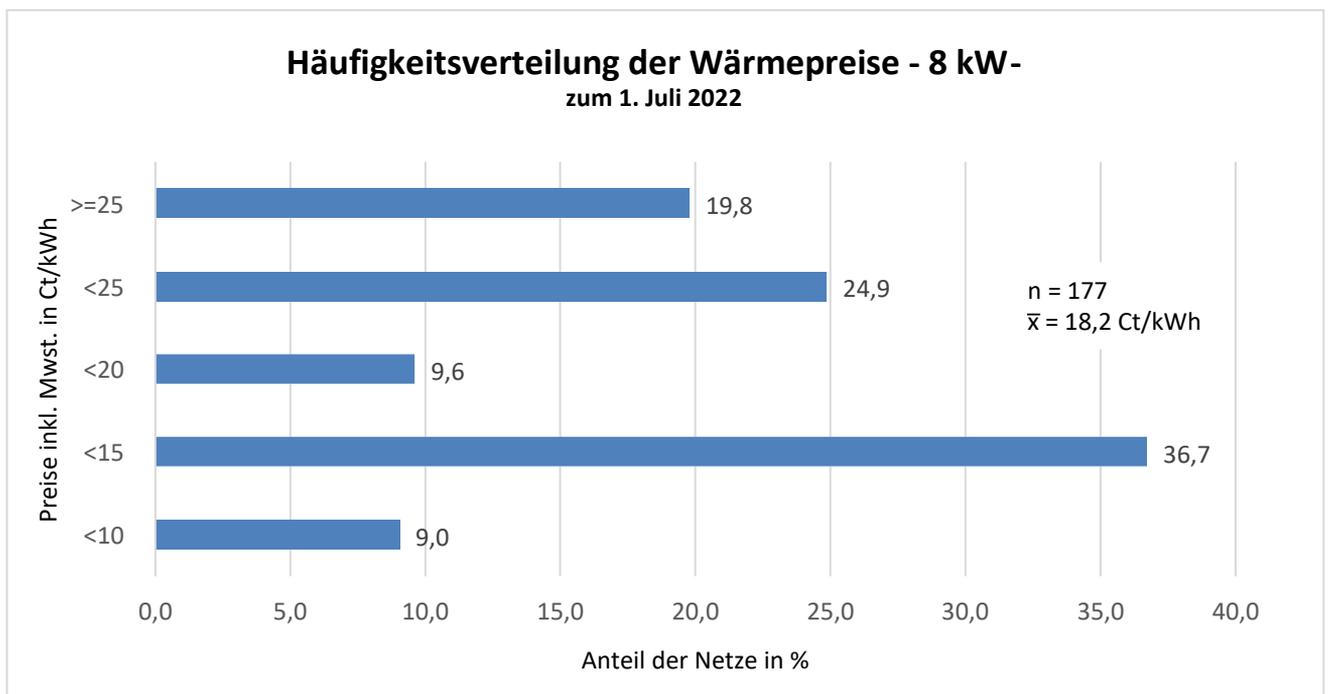


Abbildung 7 Häufigkeitsverteilung der Wärmepreise - 8 kW Verbrauchsfall -

Die Abbildungen 6 bis 8 zeigen für die Musterverbrauchsfälle 5, 8 und 15 kW eine Spaltung in zwei große Bereiche: Bei einem Drittel bis etwa in der Hälfte der Netze liegen die Preise bei über 20 Cent, bei ähnlich vielen Netzen liegen die Preise unter 15 Cent.

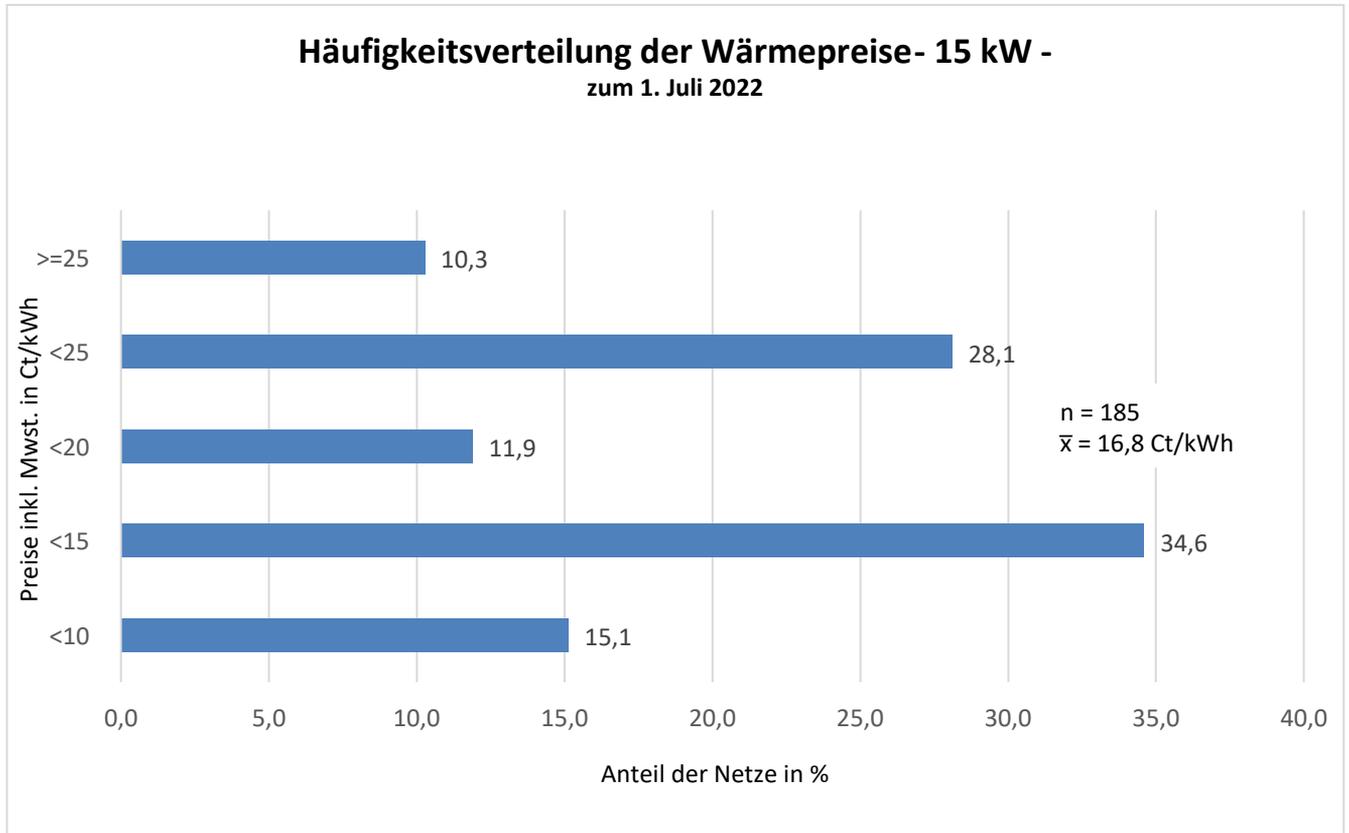


Abbildung 8 Häufigkeitsverteilung der Wärmepreise – 15 kW Verbrauchsfall -

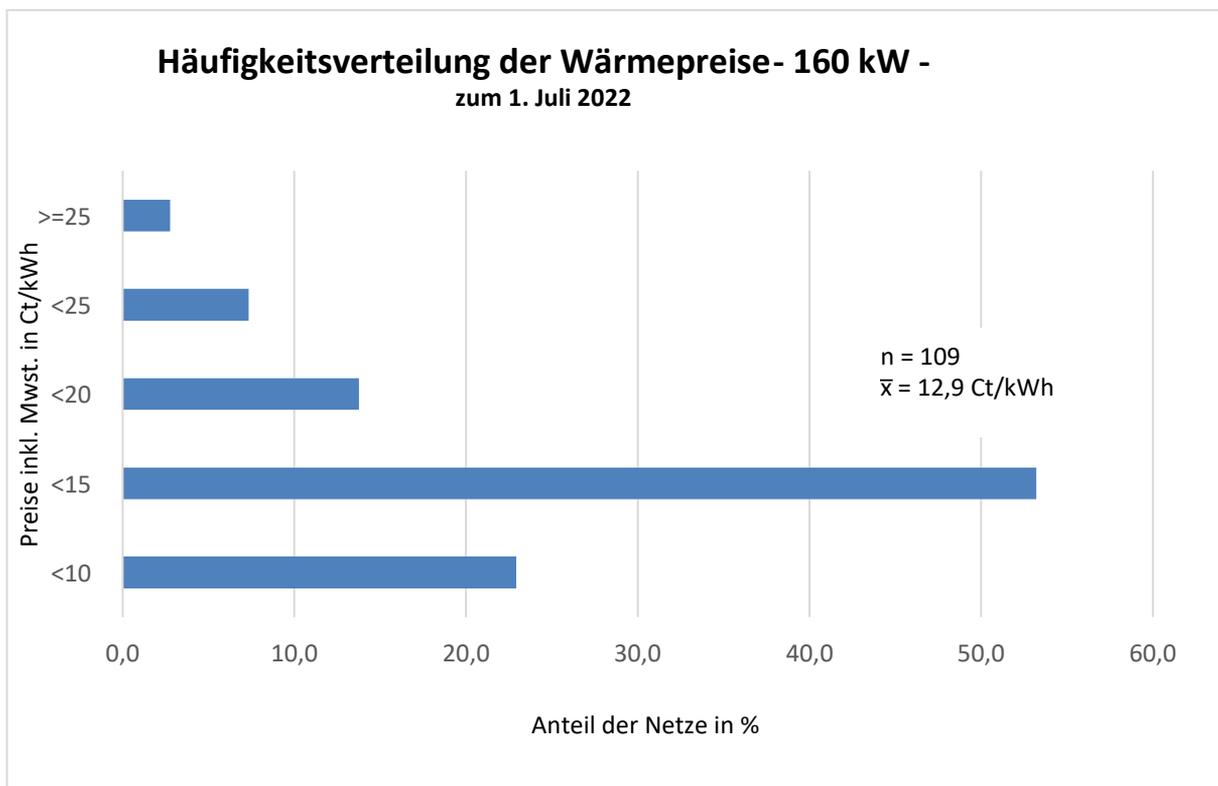


Abbildung 9 Häufigkeitsverteilung der Wärmepreise – 160 kW Verbrauchsfall -

Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Fernwärmepreise

Die Entwicklung der Fernwärmepreise hängt eng mit den **Preisanpassungsrhythmen** der Fernwärmeversorger zusammen. Am Beispiel des Musterverbrauchsfalls 15 kW (Stichtag 01.07.2022) ist dies für die am häufigsten praktizierten Preisanpassungsrhythmen aufgezeigt (siehe Abbildung 10). Wie erwartet waren die Fernwärmepreise bei Versorgern mit quartalsmäßigen Preisanpassungen und halbjährlichen (zum 01.04. und 01.10.) deutlich höher, als bei denen, die ihre Fernwärmepreise gewöhnlich lediglich einmal jährlich zum 01.01. eines Jahres anpassen.

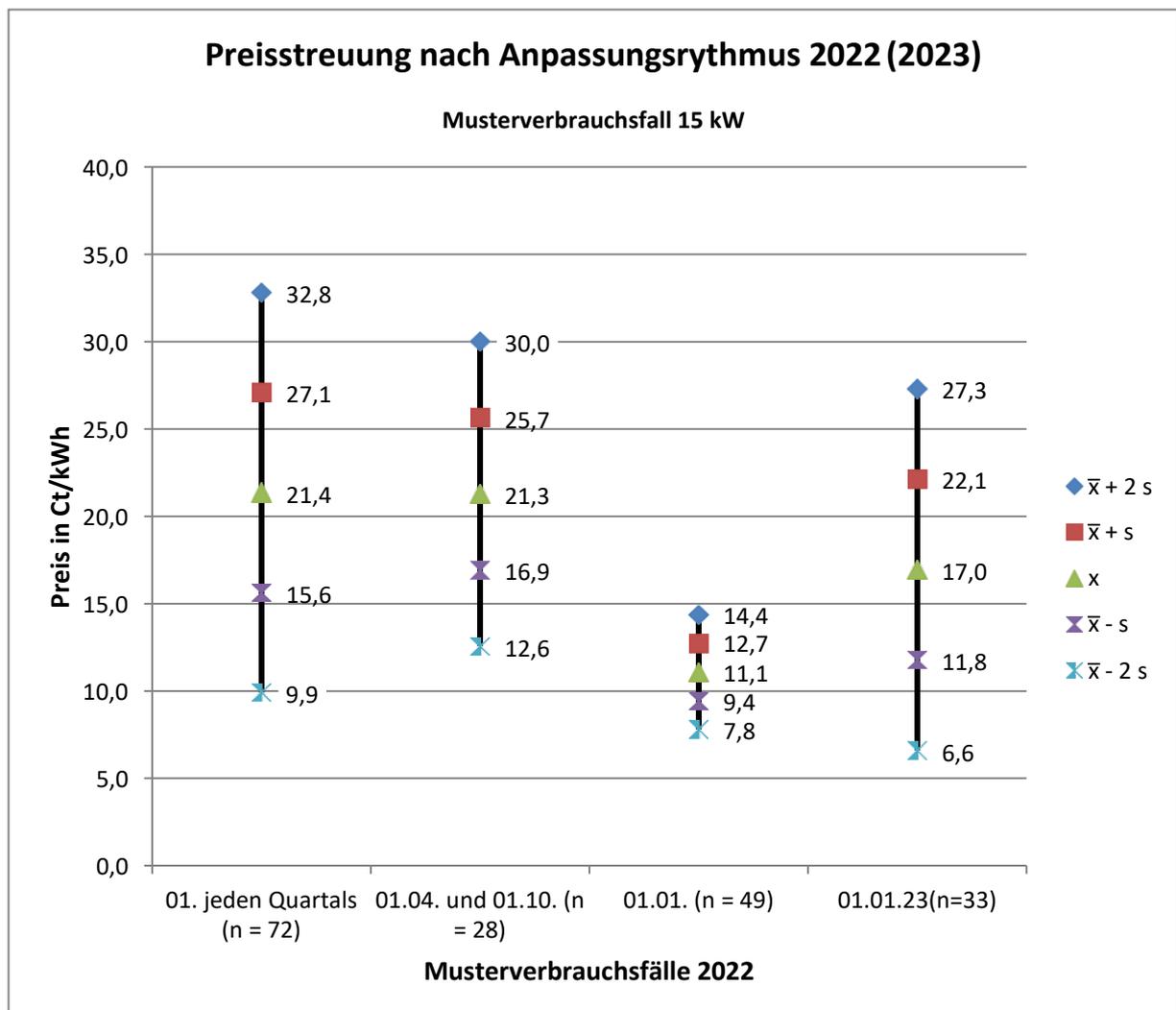


Abbildung 10 Preisstreuung nach Anpassungsrythmus 2022 (2023)

Diese Unterschiede im Befund zum 1. Juli 2022 haben sich aber mit den Preisanpassungen zum 01.01.2023 aufgelöst, wie die rechte Säule in Abbildung 10 zeigt: Nach einer zusätzlichen eigenen Preisrecherche der LKartBE haben die Fernwärmeversorger mit jährlicher Anpassung die Preise zum 1.1.2023 auf das Niveau angehoben, das zum Stichtag 01.07.2022 bei unterjährlicher Preisanpassung zu sehen war.

Neben dem Preisanpassungsrythmus hatte auch die **Beschaffungspolitik** der Energieträger Einfluss auf die Höhe der Wärmepreise: Im Rahmen ihrer Umfrage hatte die LKartBE auch nach dem prozentualen Anteil von im Voraus über längerfristige Verträge beschaffte Energieträger zur Wärmeerzeugung (Bezugsverträge mit einer Dauer von einem Jahr und mehr) gefragt. Für 186 Netze wurden dazu Angaben gemacht.

Für den Musterverbrauchsfall 15 kW zeigt Abbildung 11, dass die Höhe der Wärmepreise mit der Energieträgerbeschaffung zusammenhängt: In Wärmenetzen, in denen 100 % des Energieträgers langfristig beschafft wurden, lagen die Wärmepreise zum Stichtag 01.07.2022 mit durchschnittlich 11 Cent je kWh vergleichsweise niedrig. Dagegen waren die Preise in Netzen, in denen nur kurzfristig beschafft wurde, doppelt so hoch.

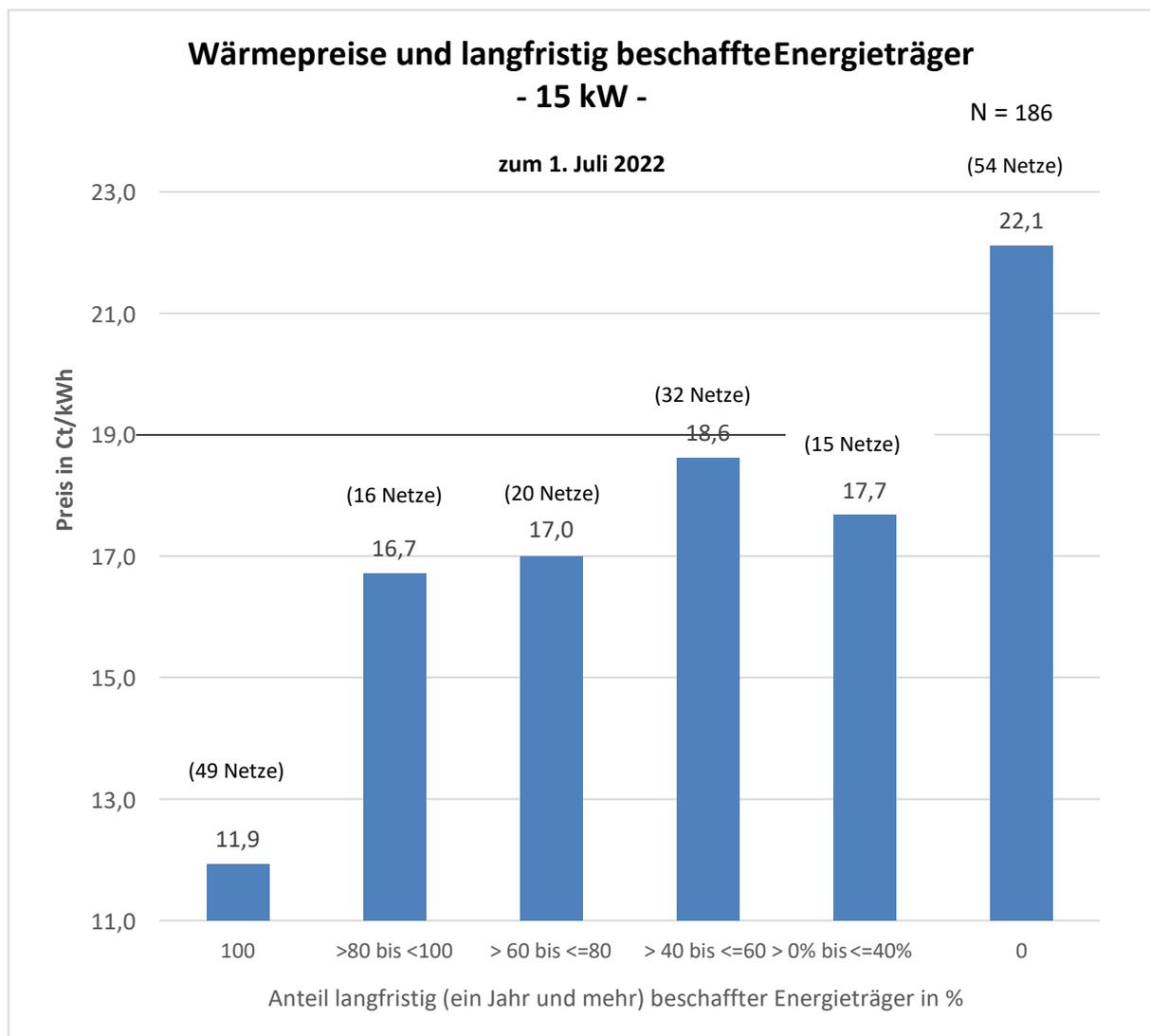


Abbildung 11 Beschaffungspolitik der Energieträger und Höhe der Wärmepreise

Diese Feststellungen gelten rückwirkend für das Jahr 2022 mit seinem starken Anstieg der Erdgaspreise. Eine für alle Zeiten gültige Aussage über die Vorteilhaftigkeit einer langfristigen Energieträgerbeschaffung auf die Fernwärmepreise lässt sich daraus aber nicht ableiten.

Angesichts der großen Bedeutung des **Energieträgers** Erdgas und der 2022 sehr stark gestiegenen Erdgaspreise, war ein Einfluss auf die Höhe der Wärmepreise zu erwarten. Bemerkenswert ist, dass sich beim Erdgasanteil an der Wärmeversorgung offenbar kein signifikanter Effekt beobachten lässt. Die folgenden Abbildungen 12 und 13 zeigen das Muster für den 8 kW Fall, und zwar für Netze mit jährlicher und halbjährlicher Preisanpassung.

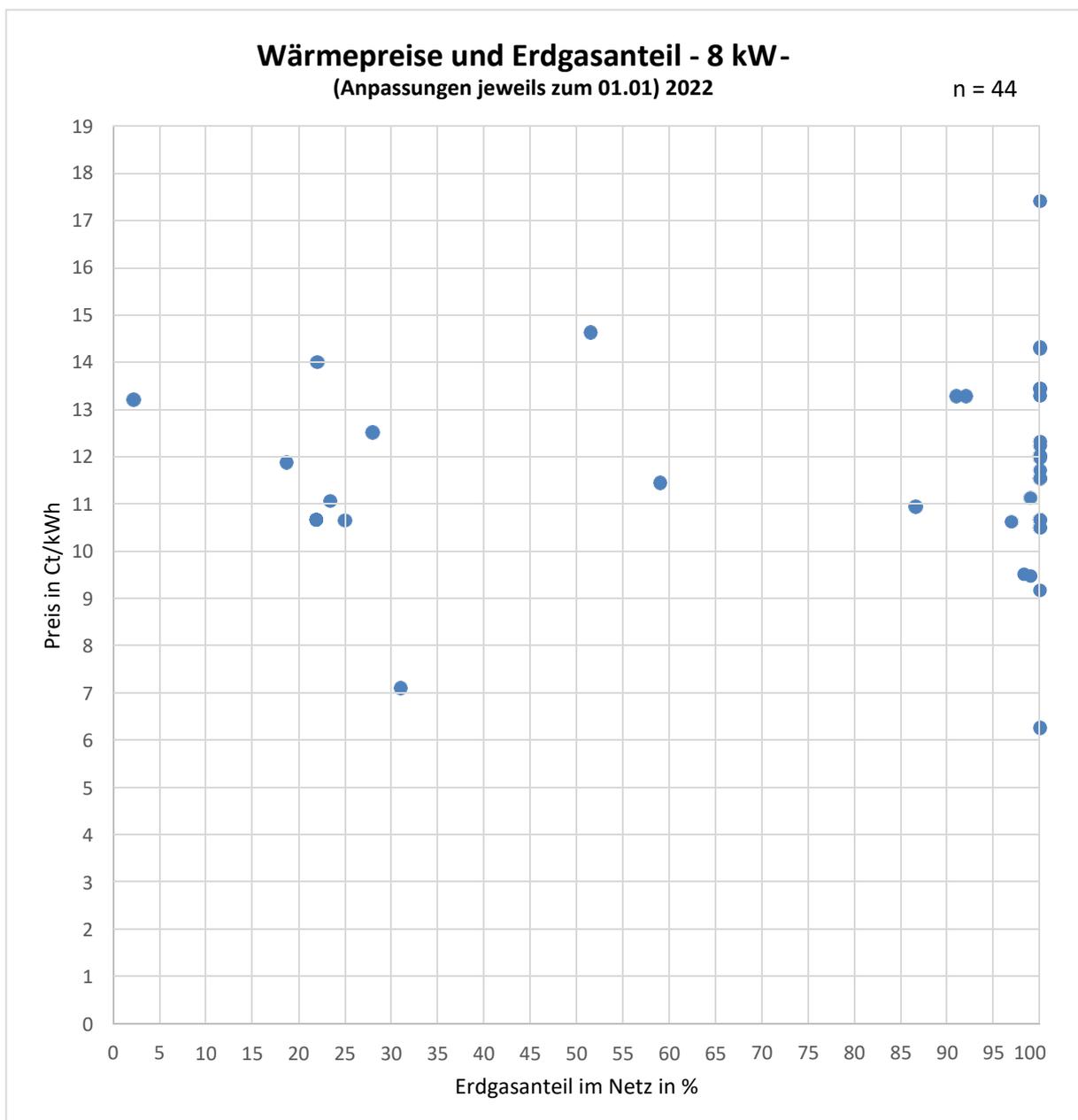


Abbildung 12 Wärmepreise und Erdgasanteils (Preisanpassungen jeweils zum 01.01.)

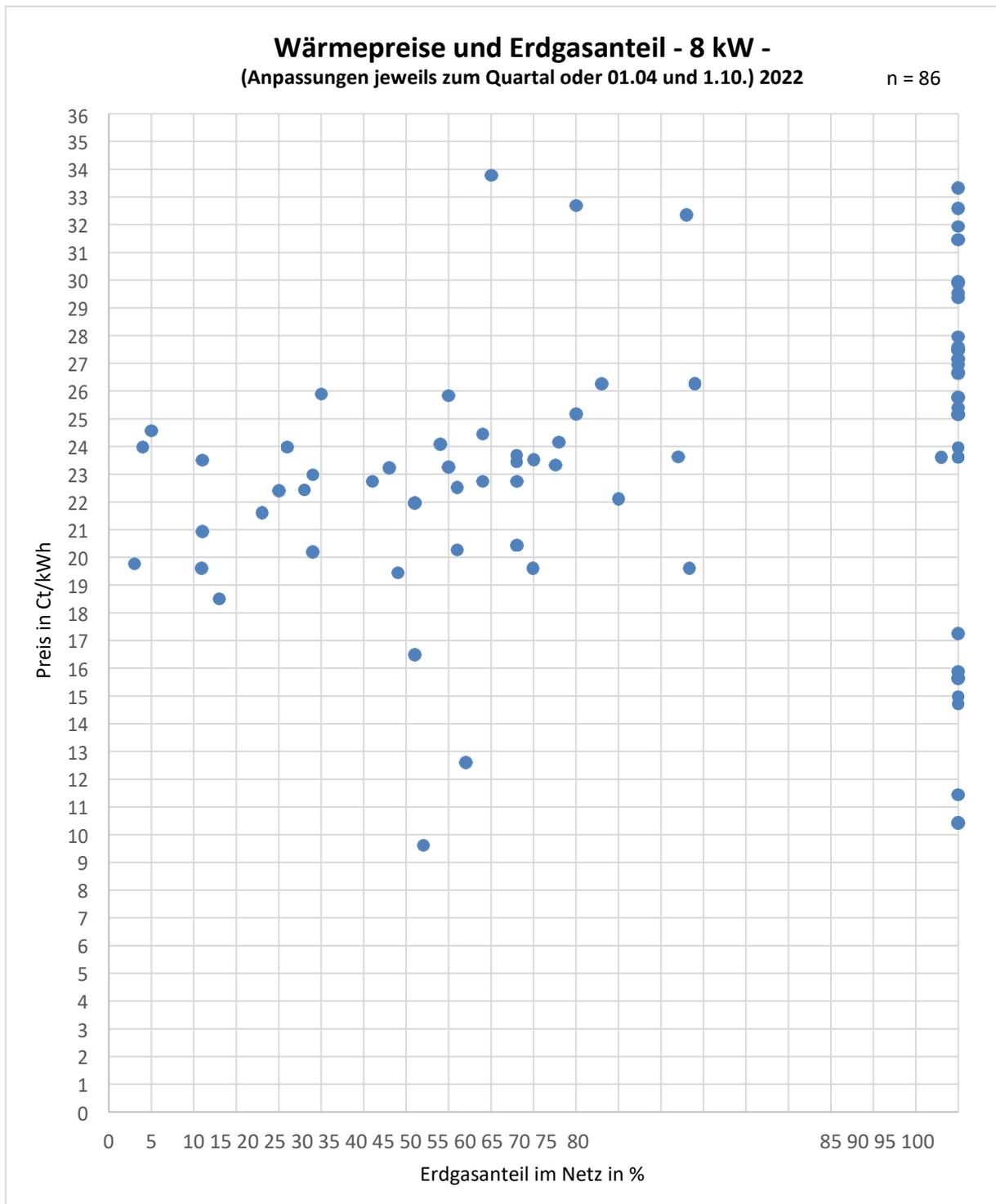


Abbildung 13 Wärmepreise und Erdgasanteil (Preisadjustierungen jeweils zum Quartal bzw. halbjährlich zum 01.04. und 01.10.)

Der Vergleich von Wärmenetzen mit Erdgas und Biogas/-methan (jeweils mindestens 80 % Anteil an der Wärmeversorgung) zeigt, dass in Biogas/-methan-Wärmenetzen der Wärmepreis niedriger ausfällt; angesichts der großen Streuung ist dieser Unterschied aber nicht signifikant (Abbildungen 14 und 15).

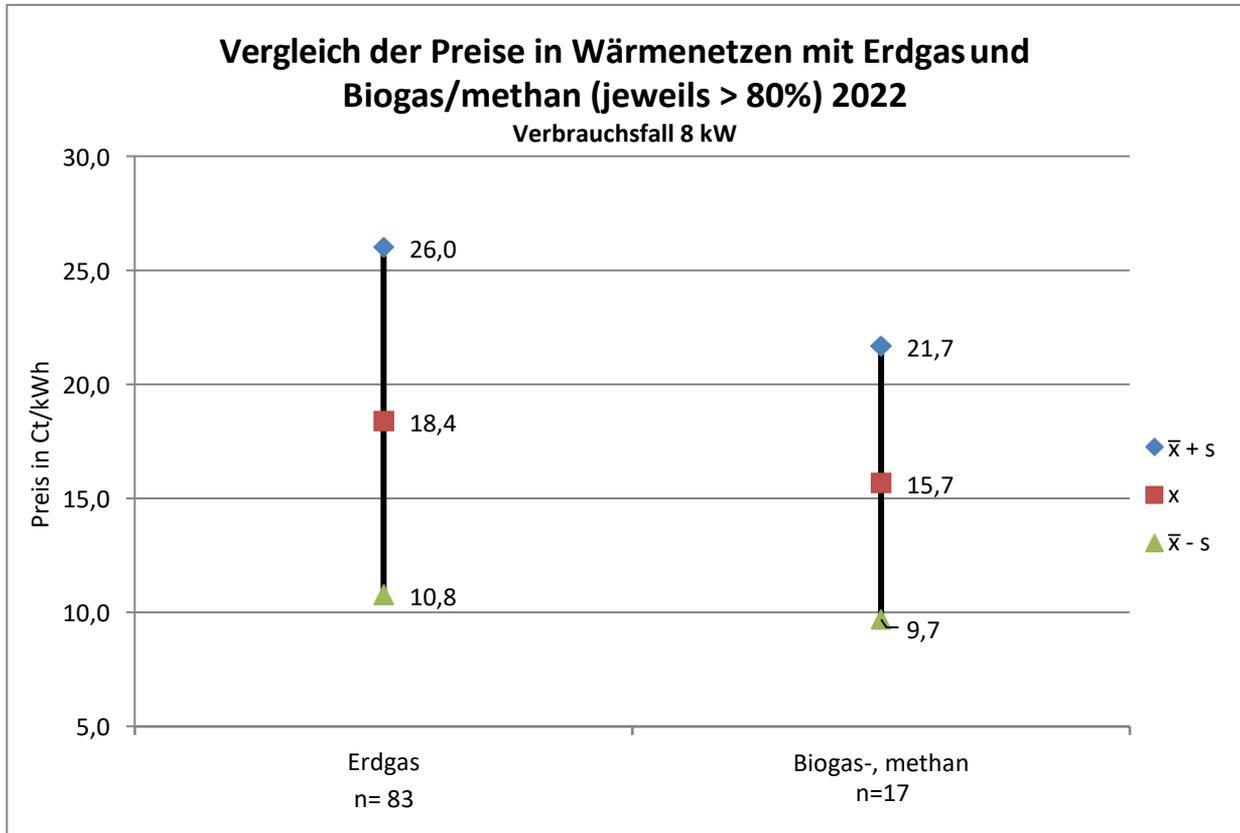


Abbildung 14 Vergleich von Erdgas und Biogas/methan (Preisanpassung zum Quartal bzw. 01.04. und 01.10.) im Musterverbrauchsfall 8 kW

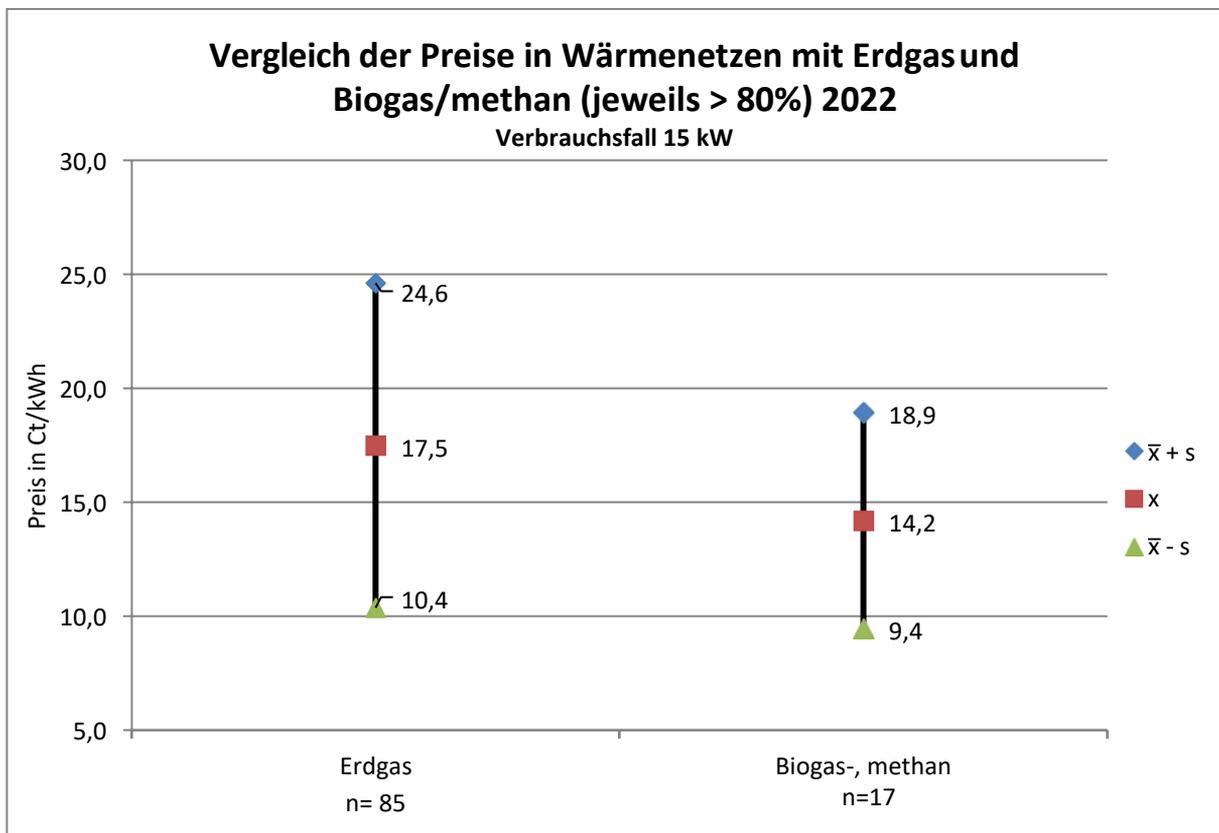


Abbildung 15 Vergleich von Erdgas und Biogas/methan (Preisanpassung zum Quartal bzw. 01.04. und 01.10.) im Musterverbrauchsfall 15 kW

5. Schlussfolgerungen der Landeskartellbehörde

Der wichtigste Energieträger für die Erzeugung von Fernwärme ist in Schleswig-Holstein weiterhin Erdgas. Die Erdgaspreise sind an den Großhandelsmärkten seit der Befragung im Sommer 2022 deutlich gesunken. Insofern erwartet die Landeskartellbehörde, dass die Fernwärmeanbieter die gesunkenen Brennstoffkosten an ihre Kunden weitergeben und die Fernwärmepreise wieder senken. Die Zeitpunkte dieser Preissenkungen können – analog zu den letzten Preisanhebungen – je nach Preis-anpassungsrhythmen und den Gegebenheiten der Energiebeschaffung der einzelnen Fernwärmeanbieter variieren.

Die Energiepreise für Fernwärme waren im Jahr 2022 deutlich gestiegen. Die Bundesregierung hat mit dem Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz eine Preisbremse eingeführt, die die Verbraucher vor übermäßigen Belastungen schützt. Die Fernwärmekunden zahlen einen festgesetzten Preis, der durch das Gesetz auf 9,5 Cent pro Kilowattstunde begrenzt ist. Solange das 80 %-Verbrauchskontingent nicht überschritten wird, bleiben die Verbraucher von Preiserhöhungen über dem Deckel verschont. Die Fernwärmeumfrage 2022 zeigt, dass sich die Fernwärmekunden ohne die Preisbremse der Bundesregierung einer massiven Belastung gegenüber sähen.

Die Fernwärmeversorger erhalten Ausgleichszahlungen, die sich aus der Differenz zwischen dem vereinbarten und dem gedeckelten Arbeitspreis ergeben. Die Landeskartellbehörde betont die Bedeutung der Missbrauchsverbote, die unangemessene staatliche Entlastungsbeträge durch manipulative Preisgestaltung verhindern sollen. Das Bundeskartellamt hat bereits Prüfverfahren nach den Preisbremsen-Gesetzen eingeleitet, um Verstöße zu untersuchen. Unrechtmäßig bezogene Ausgleichszahlungen sind zurückzuzahlen, zudem sind Geldbußen möglich.

Die schleswig-holsteinische Landeskartellbehörde für Energie wird Fälle mit auffällig hohen Fernwärmepreisen vertieft prüfen, sofern diese nicht bereits Gegenstand der Prüfungen des Bundeskartellamts sind.

Die schleswig-holsteinische Landeskartellbehörde für Energie wird die Entwicklung der Fernwärmepreise nach Auslaufen der Preisbremse im Blick behalten. Gemeinsam mit energiewirtschaftlichen Verbänden und der Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein werden Gespräche geführt, um die Ausgestaltung der Preisänderungsklauseln zu erörtern; Einblicke dazu bietet die "Sonderauswertung Preisänderungsklauseln im Zuge der Fernwärmeumfrage 2022".

Anhang **In dieser Umfrage befragte Fernwärmeunternehmen**

Gemeindewerke Halstenbek GmbH	Stadtwerke Kiel AG
Gemeindewerke Stockelsdorf	Stadtwerke Lübeck GmbH
Energieversorgung Sylt GmbH	Stadtwerke Neustadt in Holstein
Gas- und Wärmedienst Börnsen GmbH	Stadtwerke Niebüll GmbH
Gemeindewerke Heikendorf	Stadtwerke Norderstedt
Gemeindewerke Hohenwestedt GmbH *	Stadtwerke Pinneberg GmbH
Gemeindewerke Leck GmbH	Stadtwerke Quickborn GmbH
Gemeindewerke Trappenkamp	Stadtwerke Rendsburg GmbH
HanseWerk Natur GmbH	Stadtwerke Schwentinental
Schleswiger Stadtwerke GmbH	Stadtwerke Tornesch GmbH
Stadtwerke Bad Bramstedt GmbH	Stadtwerke Wedel GmbH
Stadtwerke Bredstedt GmbH	SWN Stadtwerke Neumünster GmbH
Stadtwerke Eckernförde GmbH	Thermo Energie Muus - TEM GbR
Stadtwerke Elmshorn	Vereinigte Stadtwerke GmbH
Stadtwerke Eutin GmbH	Versorgungsbetriebe Bordesholm GmbH
Stadtwerke Flensburg GmbH	Versorgungsbetriebe Elbe GmbH *
Stadtwerke Geesthacht GmbH	Versorgungsbetriebe Helgoland GmbH *
Stadtwerke Glückstadt GmbH	Versorgungsbetriebe Kronshagen
Stadtwerke Husum GmbH	
Stadtwerke Itzehoe GmbH	WVC GmbH
Stadtwerke Ahrensburg GmbH	ZVO Energie GmbH