



HESSISCHER LANDTAG

27. 05. 2024

Kleine Anfrage

René Rock (Freie Demokraten) vom 29.02.2024

Energiekosten und Fernwärme: Klagen von Verbraucherschutzverbänden und Antwort

Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum

Vorbemerkung Fragesteller:

Fernwärmekunden der Firma E.ON können sich ab sofort einer Sammelklage der Verbraucherzentralen gegen das Unternehmen wegen möglicherweise überhöhter Preise anschließen. Das Bundesamt für Justiz hat am 26.02.2024 das Klageregister eröffnet. Kunden können Nachzahlungen einfordern, erwartet der Bundesverband der Verbraucherzentralen (VZBV). In mehreren Ländern habe E.ON die Preise für Fernwärme „auffallend stark erhöht“.

Vorbemerkung Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum:

Die Versorgung mit Fernwärme ist ein natürliches Monopol, in dem sich mangels Wettbewerbs grundsätzliche Preisüberhöhungstendenzen zeigen. Als Monopol unterliegt die Fernwärmeverversorgung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht und es findet eine stichprobenartige ex-post Preiskontrolle statt. Dabei können die Kartellbehörden über das Vergleichsmarktkonzept oder eine Kostenprüfung die Preise der Fernwärme kontrollieren.

Bisher mangelt es an grundlegenden gesetzlichen Vorgaben oder höchstrichterlicher Rechtsprechung zur kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle im Bereich der Fernwärme. Deshalb und angesichts der wachsenden Bedeutung im Zusammenhang mit der kommunalen Wärmeplanung wurde durch den Bundesgesetzgeber der § 29 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der eine Beweislastumkehr zu Gunsten der Kartellbehörden vorsieht, auf die Fernwärmeverversorgung ausgeweitet. Dies bedeutet vereinfacht gesagt, dass die Versorgungsunternehmen gegenüber den Kartellbehörden den Nachweis führen müssen, dass ihre Preise sachlich gerechtfertigt sind. Damit soll den Kartellbehörden die Prüfung von Fernwärmepreisen erleichtert werden.

Fernwärmepreise werden von den Versorgungsunternehmen nicht in regelmäßigen Abständen neu kalkuliert, wie dies beispielsweise bei Strom, Gas oder Wasser der Fall ist. Die Fernwärmepreise ändern sich, entsprechend einer vertraglich festgelegten sogenannten Preisgleitklausel, in bestimmten Zeitabständen „automatisch“. Über diese Preisgleitklauseln folgen die Fernwärmepreise den Preisen der Energiemärkte mit etwa einem Jahr Nachlauf. Die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) gibt den Versorgungsunternehmen nur wenige Vorgaben zur Ausgestaltung ihrer Preisgleitklauseln. Vorgeschieden sind insbesondere die Verwendung eines Kostenelements (Abbildung der realen Kosten) und eines Marktelements (Abbildung der Preisentwicklung des relevanten Marktes). Die Preisgleitklauseln sind für die Endkunden nicht immer leicht nachvollziehbar und stehen daher häufig in der Kritik.

Beschwerden gegen die konkrete Ausgestaltung der Preisgleitklauseln sind grundsätzlich zivilrechtlich durchzusetzen. Ob Preisgleitklauseln, wenn sie gegen rechtliche Vorgaben verstoßen, kartellrechtlich missbräuchlich sein können, ist umstritten. Mit den im Herbst 2023 eingeleiteten Verfahren gegen verschiedene Fernwärmeversorger im Bundesgebiet will das Bundeskartellamt den Fokus der Ermittlungen auch auf die Preisgleitklauseln legen. Durch die eingeleiteten Verfahren und eventuellen gerichtlichen Entscheidungen erhoffen sich die Kartellbehörden mehr Rechtssicherheit bei der Fernwärmekontrolle.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen wie folgt:

Frage 1 Welche Fälle von Verbraucherbeschwerden über unverhältnismäßige Preiserhöhungen im Bereich der Fernwärme sind der Landesregierung bekannt?

Seit dem 01.01.2023 haben die Hessische Landeskartellbehörde (LKartB) insgesamt 107 Schreiben zum Thema Fernwärme erreicht. Davon richteten sich 98 Schreiben konkret gegen die jeweiligen Fernwärmepreise, wovon die Hälfte im Kalenderjahr 2024 nach dem Auslaufen der Energiepreisbremsen einging.

Alleine 90 Eingaben stammen aus dem Versorgungsgebiet Schwalbach am Taunus. Mit dem von der dortigen Interessengemeinschaft veröffentlichten Musterschreiben wandten sich viele Kunden an die LKartB mit der Bitte um Prüfung der Fernwärmepreise. Im Hinblick auf praktisch identische Fälle in anderen Bundesländern wurden diese Eingaben an das Bundeskartellamt (BKartA) abgegeben.

Frage 2 Wie viele hessische Kundinnen und Kunden sind nach Erkenntnissen der Landesregierung von den Preiserhöhungen von E.ON im Fernwärmebereich betroffen?

Seit dem 01.01.2024 betreibt die E.ON Energy Solutions GmbH (E.ON) keine Fernwärmenetze in Hessen mehr. Die Netze in Offenbach, Schwalbach-Limes und Langen-Oberlinden wurden an die Süwag Grüne Energien und Wasser AG und Co. KG übertragen, an der die E.ON indirekt mit rund 78 % Hauptanteilseigner ist. Die Anzahl der Kunden in den Fernwärmenetzen sind der Landesregierung nicht bekannt.

Frage 3 Wie bewertet die Landesregierung die Klagen der Verbraucherzentralen gegen E.ON und andere Energieversorgungsunternehmen wegen rechtswidriger Preiserhöhungen bei Fernwärme?

Die Durchsetzung des privaten und öffentlichen Kartellrechts steht im deutschen und europäischen Recht gleichberechtigt nebeneinander. Beide Instrumente ergänzen sich und sollen zusammenwirken, damit die Wettbewerbsvorschriften höchstmögliche Wirkung entfalten. Die Landesregierung begrüßt daher, dass die privatrechtliche Durchsetzung des Kartellrechts von den Verbraucherzentralen wahrgenommen wird.

Über die gesetzlich im Oktober 2023 eingeführte Möglichkeit der Verbandsklage, in Form von Abhilfeklagen und Musterfeststellungsklagen, können bestimmte Verbände in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten gegen Unternehmen klagen. Von diesem Instrument des Verbraucherrechtsschutzes hat der Verbraucherzentrale Bundesverband in Bezug auf E.ON Gebrauch gemacht und möchte eine Anpassung der Abrechnungen der Fernwärmeversorgung erreichen.

Frage 4 Ist das Land Hessen Kunde von E.ON oder anderen Energieversorgungsunternehmen, denen von den Verbraucherschutzzentralen überhöhte Preissteigerungen vorgehalten werden?

Entsprechend den Vertragsunterlagen, die dem Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen (LBIH) zur Verfügung stehen, bestehen keine Fernwärme-Vertragsverhältnisse mit E.ON für Liegenschaften des Landes. Ob und welche Verbraucherschutzzentralen anderen Energieversorgungsunternehmen überhöhte Preissteigerungen vorhalten, ist ohne Konkretisierung nicht zu beantworten. Insofern ist auch die Frage nach einer Kundenbeziehung zwischen dem Land und „anderen Energieversorgungsunternehmen“ nicht zu beantworten.

Frage 5 Welche Maßnahmen plant die Landesregierung, um die hessischen Verbraucherinnen und Verbraucher vor unzulässigen Preiserhöhungen zu schützen und ihnen ggf. zu einer Rückerstattung ihrer Heizkosten zu verhelfen?

Preiserhöhungen an sich sind in der Regel grundsätzlich nicht kartellrechtswidrig. Erst bei den daraus resultierenden Gesamtpreisen im Vergleich zu ähnlich strukturierten Versorgungsunternehmen kann es sich um einen kartellrechtlichen Missbrauch handeln. Bei einem möglicherweise missbräuchlichen Gesamtpreis kann die Kartellbehörde ein Verfahren einleiten. In Folge dessen muss das Versorgungsunternehmen seine Preise gegenüber der LKartB rechtfertigen. Dabei kann das Unternehmen Rechtfertigungsgründe vorbringen, die darlegen, dass der verlangte Preis angemessen ist. Gelingt dies dem Unternehmen nicht, kann die LKartB eine Preissenkung durch Verfügung anordnen.

Bzgl. des geplanten Vorgehens wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

Frage 6 Wie beurteilt die Landesregierung die Behauptung der Energieversorgungsunternehmen, wonach deren Preisgestaltung den gesetzlichen Vorgaben und der Kosten- und Marktentwicklung entspreche?

Die bisherigen Prüfungen der Landeskartellbehörde haben gezeigt, dass die Preisänderungen der Versorgungsunternehmen auf Basis der Preisgleitklauseln erfolgten und damit den rechtlichen Vorgaben entsprechen.

Ob die Preisgleitklauseln der Versorgungsunternehmen den tatsächlichen Kosten- und Marktentwicklungen entsprechen ist der Landesregierung nicht bekannt, wird aber derzeit in mehreren Verfahren vom Bundeskartellamt untersucht (siehe Vorbemerkung).

Frage 7 Hat die Landesregierung ihrerseits Untersuchungen bzgl. Preiserhöhungen im Bereich Strom und Fernwärme eingeleitet, um mögliche rechtswidrige Praktiken zu identifizieren?

Eine Untersuchung des Strommarktes mittels einer Sektoruntersuchung ist zwar grundsätzlich möglich, wenn die Umstände vermuten lassen, dass der Wettbewerb möglicherweise eingeschränkt oder verfälscht sein könnte. Im Bereich des Strommarktes herrscht allerdings Wettbewerb und damit fehlt es an der notwendigen Marktmacht der Versorgungsunternehmen, die regelmäßig Voraussetzung für ein Eingreifen der LKartB ist. Da der LKartB keine Anhaltspunkte für eingeschränkten Wettbewerb im Strommarkt vorliegen, führt sie keine Untersuchungen in diesem Markt durch. Im Fernwärmemarkt dagegen herrschen regionale Versorgungsmonopole. Daher hat die LKartB dort in den vergangenen Jahren Sektoruntersuchungen durchgeführt. Die Untersuchungen in den Jahren 2018 und 2020 für die jeweils vorangehenden Jahre ergaben bei den großen Versorgern keine auffälligen – im Sinne des Kartellrechts missbräuchlichen – Fernwärmepreise. Die von der Bundesregierung eingeführten Energiepreisbremsengesetze, die die Energiepreise für die Endkunden deckelten, ließen eine Wiederholung der Sektoruntersuchung bis zu ihrem Auslaufen Ende des Jahres 2023 als nicht zielführend erscheinen. Für die Zukunft beabsichtigt die Hessische LKartB jedoch eine Wiederholung. Da sich wegen der unterschiedlichen Anpassungsrhythmen der Preisgleitklauseln (viertel-, halbjährlich oder jährlich) die Preise bezogen auf Stichtage nur bedingt vergleichen lassen, betrachtet die LKartB die Jahreserlöse pro abgegebener Kilowattstunde Fernwärme miteinander. Da diese Jahreserlöse für das Jahr 2024 bei den Unternehmen erst zu Beginn des Jahres 2025 vorliegen werden, ergibt eine aktuelle Erhebung aus Sicht der LKartB keinen Sinn. Sollten sich bei der nächsten Sektoruntersuchung Hinweise auf möglicherweise missbräuchliche Fernwärmepreise ergeben, wird die LKartB diese einer detaillierten Kontrolle unterziehen.

Frage 8 Welche Möglichkeiten sieht die Landesregierung, um möglichen Missbrauch im Bereich der Fernwärme zu verhindern?

Eine Verhinderung des Missbrauchs ist ex-ante nach geltender Rechtslage leider nicht möglich. Die Missbrauchskontrolle der Kartellbehörden ist auf eine ex-post Kontrolle ausgelegt, sodass missbräuchliches Verhalten erst im Nachhinein festgestellt werden kann. Allerdings hat der Bundesgesetzgeber bei der Ausweitung des § 29 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) auf Fernwärme angekündigt, nach der Evaluierung des Gesetzes grundsätzlich über die Struktur der Preisaufsicht im Bereich der Fernwärme entscheiden zu wollen. Neben der bisher angewandten kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht steht hier auch eine Regulierung der Fernwärmepreise zur Debatte. Über die mögliche Ausgestaltung einer solchen Regulierung ist bisher nichts bekannt. Sie könnte auch eine behördliche ex-ante Genehmigung der Fernwärmepreise beinhalten.

Frage 9 Welche Maßnahmen ergreift die Landesregierung um sicherzustellen, dass die Fernwärmeversorgerin Hessen transparent über ihre Preisgestaltung und Preiserhöhungen kommunizieren?

Die Transparenzpflichten nach der AVBFernwärmeV unterliegen keiner staatlichen Aufsicht. Kommt ein Versorger seinen Pflichten nach der AVBFernwärmeV nicht nach, so müssen dies die betroffenen Kunden auf dem Zivilrechtsweg selbst durchsetzen. Im Frühjahr 2024 soll unter Federführung des „Der Energieeffizienzverbandes für Wärme, Kälte und KWK e. V.“ (AGFW) in Zusammenarbeit mit dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) und dem Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) eine zentrale Transparenzplattform eingeführt werden. Dazu sollen neben netzindividuellen Preisen für Standardabnahmefälle auch weitere Kenngrößen der Netze wie der Anteil der eingesetzten Wärmequellen, Netzgröße oder Preisanpassungszyklen veröffentlicht werden.