

Antrag

der Abg. Andreas Glück u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Nah- und Fernwärmenetze aus Verbrauchersicht

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie viele Nah- und Fernwärmenetze es derzeit in Baden-Württemberg gibt;
2. wie viele Haushalte und Unternehmen in Baden-Württemberg derzeit an ein Nah- oder Fernwärmenetz angeschlossen sind;
3. bei wie vielen Nah- und Fernwärmenetzen ein Anschluss- und Benutzungszwang nach § 11 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg besteht und wie viele Endkunden davon derzeit betroffen sind;
4. wie sie aus Verbrauchersicht das Vorliegen eines Anschlusszwangs als Instrument der Energiewende bewertet;
5. welche Preise die Nah- und Fernwärmeversorger in Baden-Württemberg derzeit jeweils erheben;
6. inwiefern sie der Auffassung ist, dass bei der Nah- und Fernwärmeversorgung von einem Markt gesprochen werden kann;
7. welche Berücksichtigung sie der verbraucherbezogenen Besonderheit der Nah- und Fernwärmeversorgung im Rahmen der Umsetzung des sogenannten Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts (IEKK) beimessen wird;
8. welche Erkenntnisse der Energiekartellbehörde Baden-Württemberg zum Missbrauch der Marktstellung von Nah- und Fernwärmeversorgern vorliegen;

9. inwiefern sie aus Verbrauchersicht die derzeitige Preistransparenz bei der Nah- und Fernwärmeversorgung bezogen auf den Endpreis und die Preisbestandteile für ausreichend hält und was sie für eine Steigerung der Preistransparenz tut;
10. wie sie die Möglichkeit bewertet, auf dem Nah- und Fernwärmemarkt einen Anschlusswettbewerb einzuführen.

19. 11. 2014

Glück, Dr. Bullinger, Dr. Rülke,
Dr. Timm Kern, Haußmann, Reith FDP/DVP

Begründung

Im sogenannten Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg misst die grün-rote Landesregierung der Neuerrichtung und der Optimierung von Nah- und Fernwärmenetzen eine Schlüsselrolle bei. Zugleich haben Haushalte, die an ein Nah- oder Fernwärmenetz angeschlossen sind, nur unter prohibitiv hohen Investitionen die Möglichkeit, den Anbieter zu wechseln. Nah- und Fernwärmenetze sind daher lokale Monopole, die ihre Marktstellung gegenüber Endverbrauchern missbrauchen können.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2014 Nr. 4-4452.89/80 nimmt das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz und dem Innenministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. wie viele Nah- und Fernwärmenetze es derzeit in Baden-Württemberg gibt;*
- 2. wie viele Haushalte und Unternehmen in Baden-Württemberg derzeit an ein Nah- oder Fernwärmenetz angeschlossen sind;*

Nah- und Fernwärmenetze werden nicht speziell statistisch erfasst. Der Landesregierung liegen daher keine umfassend belastbaren Daten zur Anzahl der Nah- und Fernwärmenetze vor.

Nach dem Zensus waren zum Stichtag 9. Mai 2011 347.888 Haushalte an Fernwärme und 39.846 Haushalte an Nahwärme (Blockheizung) in Baden-Württemberg angeschlossen (im Einzelnen mit Daten zur weiteren Heizungsarten siehe die Zensusdatenbank Zensus 2011 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder: <https://ergebnisse.zensus2011.de/#dynTable:statUnit=HAUSHALT;absRel=ANZAHL;ags=08;agsAxis=X; yAxis=HEIZTYP>).

Für Unternehmen liegen keine Zensusdaten vor.

Im Übrigen wird auf die Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft vom 27. November 2014 zum Antrag der Fraktion GRÜNE „Entwicklung der Nah- und Fernwärmeversorgung in Baden-Württemberg“ (Drucksache 15/6086) verwiesen.

3. *bei wie vielen Nah- und Fernwärmenetzen ein Anschluss- und Benutzungszwang nach § 11 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg besteht und wie viele Endkunden davon derzeit betroffen sind;*

Grundsätzlich können Gemeinden nach § 11 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) bei öffentlichem Bedürfnis durch Satzung für die Grundstücke ihres Gebiets den Anschluss an die Versorgung mit Nah- und Fernwärme (Anschlusszwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen (Benutzungszwang) vorschreiben. Darüber, wie viele Gemeinden davon Gebrauch gemacht haben und wie viele Endkunden betroffen sind, liegen der Landesregierung keine belastbaren Erkenntnisse vor.

4. *wie sie aus Verbrauchersicht das Vorliegen eines Anschlusszwangs als Instrument der Energiewende bewertet;*

Der Anschluss- und Benutzungszwang als Inhalt kommunaler Satzungen betrifft sowohl Ver- wie auch Entsorgungsbereiche. Die klassischen Fälle wie Wasserversorgung, Gasversorgung, Abwasserbeseitigung oder Abfallbeseitigung sind als Elemente der Daseinsvorsorge akzeptiert. Für die Benutzung von Anlagen zur Nah- oder Fernwärmeversorgung kann ebenfalls ein Anschluss- und Benutzungszwang nach § 11 GemO vorgesehen werden, damit der „Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens einschließlich des Klima- und Ressourcenschutzes“ verfolgt wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Grundsatzurteil vom 25. Januar 2006 (Az.: 8 C 13/05) zugunsten des Anschluss- und Benutzungszwangs für Fernwärme hervorgehoben, dass die Gemeinden die Befugnis haben, ihre eigenen Belange zu ordnen und es ihnen erlaubt sein muss, an der Verwirklichung zum Beispiel der Kyoto-Ziele und der Staatszielbestimmung Umweltschutz (Art. 20 a GG) mitzuwirken. In Baden-Württemberg sind die Klimaschutzziele im Klimaschutzgesetz (KSG) verankert. Der Anschluss- und Benutzungszwang bei Nah- oder Fernwärmenetzen kann daher grundsätzlich auch als ein Instrument der Energiewende angesehen werden.

Allerdings kann die Satzung bestimmte Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang zulassen, beispielsweise beim kombinierten oder alternativen Einsatz regenerativer Energieträger (Solarthermie, Luft- oder Erdwärmepumpe, Holzpellets, etc.).

Die für die Gebäudewärme (Heizung, Warmwasser) heute eingesetzte Energie liegt in Baden-Württemberg bei insgesamt über 40 Prozent Anteil am Gesamtbedarf. Die nach KSG bis 2050 angestrebten Ziele (50 Prozent Verminderung des Endenergiebedarfs, 80 Prozent Einsatz erneuerbarer Energien und 90 Prozent CO₂-Verminderung) lassen sich nur erreichen, wenn im Wärmemarkt eine deutliche Energieeinsparung durch Verbesserung der Gebäudeenergieeffizienz erfolgt und erheblich mehr erneuerbare Energie im Wärmesektor eingesetzt wird. Hier erweisen sich Wärmenetze mit zentraler Wärmeerzeugung häufig als vorteilhafter als individuelle Heizungen. Durch die Bündelung vieler Wärmeverbraucher erleichtern insbesondere neue Wärmenetze den Einsatz von regenerativen Energieträgern wie Landschaftspflegeholz, Stroh oder Abwärme aus Biogasanlagen. Langfristig lassen sich Wärmenetze mit solarthermischen Großanlagen, mit Ganzjahresspeichern und Großwärmepumpen kombinieren. Die Abhängigkeit von Heizöl und Erdgas als endlichen fossilen Energieträgern und damit auch die Preis- und Importabhängigkeit nehmen ab. Richtig ist aber auch, dass die netzgebundene Wärme zu einer Monopolisierung in dem betroffenen Gebiet führt. Die Preise für netzgebundene Wärme müssen sich dem Vergleich mit der Versorgung durch individuelle Wärmeerzeugung stellen. Zu beachten ist dabei, dass nicht der reine Vergleich der verbrauchten Wärmemenge zu Heizöl- oder Gaspreisen gezogen wird, sondern eine Vollkostenrechnung mit Abschreibung der getätigten Investitionskosten die Vergleichsgrundlage bildet. Auf der anderen Seite kann für eine Gemeinde der Anschluss- und Benutzungszwang ein Mittel sein, um eine verlässliche Kalkulationsgrundlage für den Aufbau eines auch preislich vertretbaren Wärmenetzes zu bekommen.

Neben dem Anschluss- und Benutzungszwang besteht die Möglichkeit seitens der Gemeinde, soweit sie als Verkäuferin von Bauland auftritt, bestimmte Beheizungsarten über dingliche Dienstbarkeiten vertraglich abzusichern. § 9 Abs. 1

Nr. 23 des Baugesetzbuches (BauGB) erlaubt ferner im Rahmen von Bebauungsplänen, Gebiete festzusetzen, in denen z. B. zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen i. S. d. Bundes-Immissionsschutzgesetzes bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen. So kann z. B. die Verwendung von Kohle oder Heizöl als Heizbrennstoff untersagt werden.

Aus den vorstehend genannten Gründen spielt der sinnvolle Ausbau der Nah- und Fernwärme als Instrument der Energiewende im Rahmen der Umsetzung des integrierten Energie- und Klimaschutzkonzeptes (IEKK) eine wichtige Rolle. Die Landesregierung wird die Entwicklung durch begleitende Maßnahmen wie den Wärmeatlas (differenzierte flächenhafte Darstellung der Wärmebedarfe in den Städten und Gemeinden des Landes) Schritt für Schritt voranbringen. Die letzte Entscheidung im Zusammenhang mit Fragen der netzgebundenen Wärme wird der Kommune und ihren Gremien vorbehalten sein.

5. welche Preise die Nah- und Fernwärmeversorger in Baden-Württemberg derzeit jeweils erheben;

Dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft liegen folgende Daten vor:

Durchschnittliche Mischpreise nach Bundesländern
verschiedene Abnahmefälle; Ausnutzungsdauer 1.800 h/a
(arithmetischer Mittelwert)

Bundesland	Abnahmefall 15 kW		Abnahmefall 160 kW		Abnahmefall 600 kW	
	Mischpreis €/MWh	Arbeits- preisanteil in %	Mischpreis €/MWh	Arbeits- preisanteil in %	Mischpreis €/MWh	Arbeits- preisanteil in %
Schleswig-Holstein	81,81	78	76,21	80	71,37	79
Hamburg	–	–	79,44	66	73,41	71
Niedersachsen	79,01	78	74,83	79	73,85	78
Bremen	80,41	92	78,68	94	78,30	95
Nordrhein-Westfalen	75,43	77	72,67	79	71,45	79
Hessen	84,22	78	82,25	79	81,06	80
Rheinland-Pfalz	76,70	84	76,20	85	72,42	86
Baden-Württemberg	84,38	76	80,69	77	78,19	78
Bayern	86,08	79	82,85	80	79,50	81
Saarland	80,38	89	72,46	80	72,18	80
Berlin	70,39	62	70,33	62	70,34	62
Brandenburg	88,97	78	89,38	69	83,40	74
Mecklenburg-Vorpommern	81,11	83	88,27	73	84,97	74
Sachsen	91,43	80	87,70	75	86,54	77
Sachsen-Anhalt	78,21	74	77,44	77	76,26	81
Thüringen	87,19	76	84,66	79	84,00	79
Mittelwert	82,12	78	80,05	78	77,67	79

Quelle: AGFW I Der Energieeffizienzverband für Wärme, Kälte und KWK e. V. Fernwärme-Preisübersicht zum Stichtag: 1. Oktober 2014. Grundlage: Angaben von knapp 200 Fernwärmeversorgern, davon 16 aus Baden-Württemberg.

Der o. g. Mischpreis besteht aus fixen und variablen Preisbestandteilen. Abgebildet werden drei Musterabnahmefälle mit einer Anschlussleistung von 15 kW, 160 kW und 600 kW. Der Abnahmefall 15 kW entspricht in etwa dem Wärmebedarf für Heizung und Warmwasser eines Einfamilienhauses Baustandard vor 1990 mit 120 m², der Abnahmefall 160 kW entspricht dem eines Mehrfamilienhauses (2.000 m²) und der Abnahmefall 600 kW steht für eine intensive Mischnutzung eines kleinen Industriebetriebs.

Losgelöst von den in der Tabelle dargestellten Durchschnittspreisen ist aufgrund der Einzeldaten des AGFW und der Erkenntnis der Energiekartellbehörde Baden-Württemberg festzustellen, dass sich die Preise der verschiedenen Versorger in Baden-Württemberg z. T. deutlich unterscheiden, ohne dass dies zwingend auf missbräuchlich überhöhte Preise schließen lassen muss (siehe dazu auch die Stellungnahme zu Ziff. 8). So gibt es nach den Daten des AGFW in Baden-Württemberg eine Preisspreizung beim Abnahmefall 15 kW zwischen 68,86 und 102,09 €/MWh als Mischpreis.

6. inwiefern sie der Auffassung ist, dass bei der Nah- und Fernwärmeversorgung von einem Markt gesprochen werden kann;

Soweit es um die Neuanschaffung eines Heizsystems geht, stehen die unterschiedlichen Heizsysteme im Wettbewerb zueinander, sofern der Kunde nicht zum leitungsgebundenen Wärmebezug rechtlich oder faktisch verpflichtet ist. Bei einer freien Wahlmöglichkeit ist von einem einheitlichen Wärmemarkt auszugehen.

Wenn sich der Kunde jedoch einmal für ein Heizsystem und damit auch für einen zukünftigen Energieträger, wozu auch die Wärmelieferung über Nah- oder Fernwärmenetze gehört, entschieden hat, muss grundsätzlich von einem separaten Markt für jeden Energieträger bzw. Wärmelieferungsart zur Wärmeherzeugung im Wohnbereich ausgegangen werden. Aufgrund des Aufwands und der Kosten oder struktureller oder rechtlicher Randbedingungen ist vielfach eine Austauschbarkeit nicht gegeben.

Der Nah- oder Fernwärmemarkt ist die netzgebundene Wärmebelieferung zur Beheizung von Wohnhäusern oder Wohnungen. Der Lieferant hat, von Ausnahmen abgesehen, eine sog. marktbeherrschende Stellung. Eine weitere Unterscheidung zwischen Nah- und Fernwärmemarkt ist nicht sachdienlich.

7. welche Berücksichtigung sie der verbraucherbezogenen Besonderheit der Nah- und Fernwärmeversorgung im Rahmen der Umsetzung des sogenannten Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts (IEKK) beimessen wird;

Siehe Stellungnahme zu Ziff. 4.

8. welche Erkenntnisse der Energiekartellbehörde Baden-Württemberg zum Missbrauch der Marktstellung von Nah- und Fernwärmeversorgern vorliegen;

Derzeit ist kein förmliches Missbrauchsverfahren wegen Verdachts missbräuchlich überhöhter Nah- bzw. Fernwärmepreise anhängig. In der Vergangenheit wurden allerdings im Rahmen eines förmlichen Missbrauchsverfahrens Rückzahlungen erwirkt. Mit Blick hierauf und unter Berücksichtigung der beherrschenden Marktstellung des Versorgers ist ein gewisses Missbrauchspotenzial grundsätzlich nicht von der Hand zu weisen. Festzuhalten ist aber auch, dass aufgrund eines im Vergleich zu anderen Nah- oder Fernwärmeversorgern teureren Preises nicht vorschnell auf einen Preissmissbrauch geschlossen werden darf, da sich auch die Kosten der Fernwärmeerzeugung und des Transports unterscheiden können. So können, auch beim sog. kartellrechtlichen Vergleichsmarktprinzip als Prüfmaßstab, z. B. höhere Kosten für die Brennstoffbeschaffung, eine ungünstige Versorgungsdichte oder topographische Besonderheiten durchaus höhere Preise rechtfertigen. Zudem ist ein Vergleich zu den Wärmeherzeugungskosten anderer Energieträger nur dann belastbar, wenn ein sachgerechter Gesamtkostenvergleich ange stellt wird. In vielen vereinbarten Preis(änderungs-)formeln von Wärmeversorgern sind Faktoren für die Preise anderer Energieträger mit enthalten, was auch nach § 24 der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) für bestimmte Kundengruppen vorgesehen ist.

9. inwiefern sie aus Verbrauchersicht die derzeitige Preistransparenz bei der Nah- und Fernwärmeversorgung bezogen auf den Endpreis und die Preisbestandteile für ausreichend hält und was sie für eine Steigerung der Preistransparenz tut;

Aus Sicht des Verbraucherschutzes muss Preistransparenz durch die regelmäßige Veröffentlichung der Endpreise und der Preisbestandteile hergestellt werden. Es sollte auch bei der Nah- und Fernwärme ein Vergleich der Preisgestaltung eines Anbieters mit anderen vergleichbaren Anbietern möglich sein.

Vor diesem Hintergrund wird sich das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz dafür einsetzen, dass die Informationsbereitstellung in einer Form erfolgt, die die Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit der Preise und der Preisgestaltung zulässt.

10. wie sie die Möglichkeit bewertet, auf dem Nah- und Fernwärmemarkt einen Anschlusswettbewerb einzuführen.

Im Hinblick auf den abgeschlossenen Wärmekreislauf der Nah- und Fernwärmenetze und die regelmäßig begrenzte Netzaufnahmeleistung dürfte sich die Durchleitung von Fernwärme eines Drittanbieters häufig als eher „technisch“ schwierig erweisen. Auch stellt sich die Frage, ob sich ein solches Vorhaben für den Drittanbieter wirtschaftlich lohnt. Die Energiekartellbehörde Baden-Württemberg teilt daher die Einschätzung des Bundeskartellamts (vgl. Sektoruntersuchung Fernwärme, Abschlussbericht – August 2012), dass die Durchleitung von Fernwärme durch Drittanbieter voraussichtlich auch längerfristig auf Einzelfälle beschränkt bleiben wird. Dennoch kann bei berechtigten Begehren ein Anspruch auf Nutzung durch Dritte z. B. über § 19 Abs. 2 Nr. 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gegeben sein, es sei denn der Netzinhaber kann nachweisen, dass der Mitnutzung betriebsbedingte oder sonstige Gründe entgegenstehen und sie ihm nicht zumutbar ist.

Untersteller

Minister für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft