

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung  
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT  
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Omid Najafi, Holger Kühnlenz, Ansgar Schledde und Marcel Queckemeyer (AfD)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens der Landesregierung

**Ausbau der Fernwärmenetze in Niedersachsen - Zwangsnutzung und Kostenfalle für die Verbraucher und Haushalte?**

Anfrage der Abgeordneten Omid Najafi, Holger Kühnlenz, Ansgar Schledde und Marcel Queckemeyer (AfD), eingegangen am 26.04.2024 - Drs. 19/4206, an die Staatskanzlei übersandt am 30.04.2024

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens der Landesregierung vom 24.05.2024

**Vorbemerkung der Abgeordneten**

Die Bundesregierung hat Ende des Jahres 2023 mit Inkrafttreten zum 01.01.2024 das „Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze“ beschlossen. Demnach sollen die etwa 11 000 Kommunen in Deutschland bis spätestens Mitte des Jahres 2028 eine Wärmeplanung umsetzen, kleinere Gemeinden und Gemeindegebiete unter 100 000 Einwohnern bis zum 30.06.2028, größere Gemeinden über 100 000 Einwohnern bis 30.06.2026. Detailregelungen zur Umsetzung können die Bundesländer selbst vornehmen. Die Landesregierung in Niedersachsen hat mit Inkrafttreten des NKlimaG zum 1. Januar 2024 alle Gemeinden und Samtgemeinden verpflichtet, bis zum 31.12.2026 kommunale Wärmepläne aufzustellen. Bei diesen sollen insbesondere kommunale Fernwärmenetze ausgebaut werden.

In Deutschland werden nur 15 % der Wohnungen mit Fernwärme beheizt, in Niedersachsen lediglich 9,3 %<sup>1</sup>. Auch der Anteil erneuerbarer Energien bei der Fernwärmeerzeugung lag im Jahr 2021 nach Angaben des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) bei knapp 18 %. Demnach tragen erneuerbare Energien in jeder zehnten Wohnung weniger als ein Fünftel zur Wärme bei. Der Anteil erneuerbarer Energien an der Fernwärmeerzeugung ist niedriger als bei anderen Heizsystemen<sup>2</sup>. In den Jahren von 2009 bis 2019 ging die Fernwärmelieferung in Niedersachsen von 6,6 Milliarden kWh auf 5,4 Milliarden kWh zurück<sup>3</sup>.

Der Ausbau der Fernwärme wird aus verschiedenen Gründen kritisch gesehen: Zum einen haben kommunale Fernwärmeversorger in ihrem Gemeindegebiet eine Monopolstellung. Die angeschlossenen Haushalte sind folglich zwangsweise und zu den örtlichen Preisen auf den Bezug angewiesen. Nach Berechnungen von Verbraucherschützern verlangen etliche Kommunen für ihre Fernwärme überhöhte Gebühren<sup>4</sup>, und zwar nicht zur Kostendeckung, sondern möglicherweise, um Gewinne abzuschöpfen oder andere kommunale Leistungen zu subventionieren. Die bisherigen Preiskalkulationen und -erhöhungen galten als wenig transparent.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> [https://www.bdew.de/media/documents/BDEW\\_Heizungsmarkt\\_2023\\_Regionalbericht\\_Niedersachsen\\_20231128.pdf](https://www.bdew.de/media/documents/BDEW_Heizungsmarkt_2023_Regionalbericht_Niedersachsen_20231128.pdf)

<sup>2</sup> <https://kommunal.de/worum-es-bei-der-kommunalen-waermeplanung-geht>

<sup>3</sup> <https://www.bdew.de/energie/karten-der-energiewirtschaft/niedersachsen/#EntwFernwaerme>

<sup>4</sup> <https://www.wiwo.de/finanzen/immobilien/muell-fernwaerme-abwasser-die-kommunen-kassieren-ab-wie-nie-so-koennen-sich-verbraucher-wehren/29692234.html>

<sup>5</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., „Marktwächter Energie“: Fernwärme: Preisanpassungen in bestehenden Kundenverhältnissen – Vertiefende Marktanalyse des Marktwächters Energie (2018), S.5

Manche Kommunen kündigen an, mit Rücksicht auf ihren Fernwärmeausbau und die dafür nötigen umfangreichen Straßenbauarbeiten, die bestehenden Gasnetze nicht mehr zu modernisieren oder gar stillzulegen. Wohnungseigentümer mit Gasheizung wären dann von der Wärmeversorgung abgeschnitten.

Die Niedersächsische Landeskartellbehörde hat bereits im Jahr 2014 rund 60 Versorgungsunternehmen zu ihren Preis- und Strukturdaten befragt<sup>6</sup> und im Nachgang sieben Anbieter um detaillierte Informationen zu ihren überhöhten Preisen (20 % bis knapp 60 % über Marktdurchschnitt) aufgefordert.<sup>7</sup> Alle sieben hätten sich verpflichtet, ihre Preise zu senken<sup>8</sup>, vier erklärten, ihren Kunden zu viel berechnetes Geld zurückzuerstatten<sup>9</sup>.

Auch im bundesweiten Vergleich unterscheiden sich die Preisspannen um bis zu 300 %<sup>10</sup>. Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), der Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) und die Arbeitsgemeinschaft Fernwärme (AGFW) planen für den April 2024 eine gemeinsame Vergleichsplattform für Fernwärmeanbieter.

### Vorbemerkung der Landesregierung

Die Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, dass Niedersachsen bis 2040 klimaneutral wird und die Energieversorgung in Niedersachsen bis zu diesem Zeitpunkt vollständig auf erneuerbare Energien umgestellt wird. Zur Umsetzung der Klimaziele ist auch eine Transformation der Wärmeversorgung erforderlich. Fernwärme ist ein wichtiger Baustein bei der Umsetzung dieser Wärmewende.

Eine Besonderheit der Fernwärmeversorgung ist, dass Verbrauchende fest an ihren Fernwärmeversorger vor Ort gebunden sind. Aus Sicht der Landesregierung ist es daher von zentraler Bedeutung, dass die Transparenz der Fernwärmeversorgung und die Verbraucher\*innenrechte angemessen gestärkt werden. Diese Leitlinien hat auch die Energieministerkonferenz am 17. Mai 2024 im Rahmen des Beschlusses „Reform der Preissetzung Fernwärme“ bekräftigt. Die Energieministerkonferenz hat hierfür konkrete Vorschläge, wie z. B. die Überarbeitung sogenannter Preisänderungsklauseln, ausgearbeitet und die Bundesregierung überdies gebeten, eine Überführung der Fernwärmeversorgung in einen zukunftssicheren, regulierten Markt zu prüfen. Bislang sehen die rechtlichen Rahmenbedingungen der Fernwärmeversorgung grundsätzlich nur eine ex-post-Überprüfung von Fernwärmepreisen durch die Kartellbehörden vor.

Die Landeskartellbehörde Niedersachsen (LKartB NI) nimmt die Aufgaben und Befugnisse nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wahr, wenn die Wirkung einer Marktbeeinflussung oder eines wettbewerbsbeschränkenden oder diskriminierenden Verhaltens nicht über das Gebiet des Landes Niedersachsen hinausreicht. Die LKartB NI übt jedoch keine Preiskontrolle oder -genehmigung aus. Sie trifft ihre Entscheidungen ausschließlich nach wettbewerbsrechtlichen Kriterien. Dabei entscheidet sie unabhängig, d. h. sie unterliegt keinen Weisungen bei der Bearbeitung und Entscheidung der Fälle. Verstöße gegen das Missbrauchsverbot können in einem Kartellverfahren durch geeignete Maßnahmen abgestellt werden. Die Regelung des § 32 e GWB ermächtigt die Kartellbehörden, Enqueteuntersuchungen (Sektoruntersuchungen) durchzuführen. Voraussetzung für die Einleitung der Untersuchungen ist, dass bestimmte Umstände vermuten lassen, der Wettbewerb im Inland sei möglicherweise eingeschränkt oder verfälscht. Diese Voraussetzung ist regelmäßig bei Monopolmärkten, wie z. B. Fernwärme- und Wassermärkten gegeben.

---

<sup>6</sup> [https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/uber\\_uns/presse/presseinformationen/landeskartellbehoerde-startet-sektoruntersuchung-zum-fernwaermemarkt-niedersachsen-und-ermittelt-preis--und-strukturdaten-von-rund-60-versorgungsunternehmen--127231.html](https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/uber_uns/presse/presseinformationen/landeskartellbehoerde-startet-sektoruntersuchung-zum-fernwaermemarkt-niedersachsen-und-ermittelt-preis--und-strukturdaten-von-rund-60-versorgungsunternehmen--127231.html)

<sup>7</sup> <https://www.energate-messenger.de/news/156457/sieben-anbieter-in-niedersachsen-mit-hohen-preisen>

<sup>8</sup> <https://www.kreiszeitung.de/lokales/niedersachsen/fernwaermeversorger-muessen-ueberhoehte-preise-niedersachsen-korrigieren-9632812.html>

<sup>9</sup> <https://www.rundblick-niedersachsen.de/fernwaerme-zu-teuer-angeboten-sieben-unternehmen-senkten-die-preise/>

<sup>10</sup> <https://www.energie-und-management.de/nachrichten/detail/mehr-als-300-prozent-preisunterschied-bei-fernwaerme-213502>

Die Preise der Fernwärmeversorgungsunternehmen im Endkundengeschäft unterliegen daher der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht, sofern diese über eine marktbeherrschende Stellung verfügen. Die Vorschriften der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht sind jedoch nicht anzuwenden auf öffentlich-rechtliche Gebühren oder Beiträge. Eine Zuständigkeit der Kartellbehörden ist somit für erhobene Gebühren oder Beiträge nicht gegeben.

Im Rahmen der nachträglichen Missbrauchsaufsicht kann die zuständige Kartellbehörde dabei nach dem Vergleichsmarktprinzip vorgehen, sodass das Unternehmen, das Entgelte oder sonstige Geschäftsbedingungen fordert, die ungünstiger sind als diejenigen anderer Versorgungsunternehmen oder von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten, nachweisen muss, dass die Abweichung sachlich gerechtfertigt ist. Alternativ kann durch die Kartellbehörde eine Kostenkontrolle durchgeführt werden.

Die zuständige Kartellbehörde hat dabei ein sogenanntes Aufgreifermessen. Das heißt, dass das Aufgreifen eines Falles und die Einleitung eines Verfahrens eine Ermessensentscheidung der Behörde ist. Bei der Einleitung eines Verfahrens ist der Amtsermittlungsgrundsatz zu beachten.

Die LKartB NI hat zum Stichtag 31. Dezember 2013 eine Sektoruntersuchung des Fernwärmemarktes Niedersachsens eingeleitet. Es wurden 58 niedersächsische Fernwärmeversorger mit einer Auskunftsverfügung aufgefordert, Preise und Strukturdaten bei der LKartB NI einzureichen. Im Anschluss daran wurden die Versorger, die im Verdacht standen, missbräuchlich überhöhte Preise zu verlangen, aufgefordert, ihre Preise zu rechtfertigen. Dabei wurden drei Verfahren eingestellt, da die Preisunterschiede gerechtfertigt werden konnten und die Preise teilweise bereits gesenkt wurden, sodass kein Missbrauchsverdacht mehr bestand. Die vier weiteren Unternehmen haben ebenfalls im Rahmen des Verfahrens Preissenkungen zugestimmt.

**1. Welche Basisdaten hat die Landesregierung zum niedersächsischen Fernwärmemarkt mit Stichtag 31.12.2023 (Zahl der Anbieter, Fernwärmenetzgebiete, Zahl der Anlagen zur Erzeugung, Gesamtzahl der Hausanschlüsse, gelieferte Energiemenge, thermische Leistung), und welche Unterschiede zeigen sich zur Marktuntersuchung des „Fernwärmemarktes Niedersachsen“<sup>11</sup> zum Stichtag 31.12.2013?**

**2. Wie haben sich die Preise der seinerzeit rund 60 Fernwärmeanbieter in Niedersachsen in den Jahren von 2015 bis 2023 nach Kenntnis der Landesregierung entwickelt (bitte pro Anbieter den Altpreis, den aktuellen Preis sowie die Differenz in Prozent angeben; ebenso den jeweiligen Durchschnitt als Gesamtzahl)?**

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des sachlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie bereits in den Vorbemerkungen ausgeführt, hat die LKartB NI zum Stichtag 31. Dezember 2013 eine Sektoruntersuchung des Fernwärmemarktes Niedersachsens durchgeführt. Regelmäßige Erhebungen von Basisdaten und Preisen nimmt die LKartB NI jedoch nicht vor. Die Daten liegen der Landesregierung entsprechend nicht vor. Die LKartB NI ist bestrebt, eine Sektoruntersuchung abermals im Herbst 2024 einzuleiten, um die aktuellen Fernwärmepreise zu erheben.

**3. Wie viele und welche der niedersächsischen Fernwärmeanbieter sind auf der Vergleichsplattform nach Kenntnis der Landesregierung vertreten?**

Die Verbände VKU, BDEW und AGFW haben am 17. Mai 2024 eine Preistransparenzplattform Fernwärme veröffentlicht ([www.waemepreise.info](http://www.waemepreise.info)). Nach Angaben der Verbände deckt diese Plattform derzeit rund die Hälfte des bundesweiten Fernwärmeabsatzes ab. Die Verbände haben angekündigt, die Plattform sukzessive zu erweitern.

Aktuell [Stand 17. Mai 2024] sind auf der Preistransparenzplattform elf Fernwärmeanbieter aus Niedersachsen vertreten: Braunschweiger Versorgungs-AG & Co. KG, Stadtwerke Clausthal-Zellerfeld

<sup>11</sup> Landeskartellbehörde Niedersachsen: Marktuntersuchung des „Fernwärmemarktes Niedersachsen“, Juli 2015, Seite 7 ff.

GmbH, Stadtwerke Georgsmarienhütte GmbH, Stadtwerke Göttingen AG, Enertec Hameln, enercity AG, Avacon Natur GmbH, EWE Vertrieb GmbH, Stadtwerke Peine GmbH, Stadtwerke Soltau GmbH & Co. KG, LSW Energie GmbH & Co. KG.

**4. Wie ist das numerische und das Leistungsverhältnis der unterschiedlichen Typen von Erzeugungsanlagen in Niedersachsen nach Kenntnis der Landesregierung (Heizwerk, Heizkraftwerk mit KWK, Fremdbezug)?**

In der nachfolgenden Tabelle findet sich eine Übersicht der verschiedenen Anlagentypen mit der jeweiligen für ganz Niedersachsen summierten Nettonennleistung. Die Angaben stammen aus energiestatistischen Erhebungen des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik (LSN) für das Jahr 2022. Aktuellere Daten liegen dem LSN nicht vor. Anzumerken ist, dass Anlagen unter einem Megawatt Leistung im Rahmen der Erhebungen nicht erfasst werden und die Erhebungen überdies keine Differenzierung in etwaige Fremd- und Eigenbezüge ermöglichen.

Anlagentyp	Thermische Nettonennleistung	
	MW	Relativer Anteil
Heizwerke	1 291	34 %
Wärmegeführte BHKW	464	12 %
Heizkraftwerke	1 993	53 %
<b>Gesamt</b>	<b>3 748</b>	<b>100 %</b>

**5. Welche Anteile haben innerhalb der Kategorie Fremdbezug die verschiedenen Primärenergieträger nach Kenntnis der Landesregierung?**

Wie bereits in der Antwort zu Frage 4 ausgeführt, ermöglichen die Erhebungen des LSN keine Differenzierung zwischen Eigen- und Fremdbezügen, sodass auf dieser Basis auch keine Rückschlüsse zu den innerhalb der Kategorie Fremdbezug genutzten Primärenergieträgern möglich sind.

**6. Welche Handhabe sieht die Landesregierung vor, um eine monopolistische Preisbildung und missbräuchlich überhöhte Gebühren der Kommunen zulasten der Kunden zu verhindern?**

Fernwärmepreise sind keine kommunalen Gebühren, sondern werden von den jeweiligen Fernwärmeversorgungsunternehmen festgelegt. Für die Aufgaben der LKartB NI gegenüber preisbildenden Unternehmen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

**7. Wie viele Beschwerden von Bürgern (auch Musterverfahren und Sammelklagen) über hohe Fernwärmegebühren sind bei niedersächsischen Verwaltungsstellen oder der Schlichtungsstelle Energie seit dem Jahr 2015 mit Bezug auf Niedersachsen nach Kenntnis der Landesregierung eingegangen (bitte jährlich angeben und mit Firmennamen der bezeichneten Fernwärmeversorger)?**

Beschwerden zu Fernwärmegebühren liegen bei der LKartB NI nicht vor. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

Ergänzend ist anzumerken, dass die von Energie- und Verbraucherschutzverbänden getragene, bundesweit agierende Schlichtungsstelle Energie nur für die leitungsgebundene Strom- bzw. Erdgasversorgung zuständig, nicht aber für den Bereich Fernwärme.

**8. Unter welchen Bedingungen können sich Haushalte von einem Fernwärmeanschluss befreien lassen und weiter ihre eigene Heizungsanlage betreiben?**

Ausnahmen und Befreiungsmöglichkeiten vom Anschluss- und Benutzungszwang an eine öffentliche Fernwärmeversorgung sind von den Kommunen im eigenen Wirkungskreis in ihren entsprechenden

Fernwärmesatzungen zu regeln. Zwar liegt es nach § 13 Satz 2 NKomVG im Ermessen der Kommunen, ob sie diesbezügliche Ausnahmen regeln. Dieses Ermessen wird jedoch durch verfassungsrechtliche Vorgaben eingeschränkt. So ist die Festlegung von Ausnahmen bzw. Befreiungen vom Anschluss- und Benutzungszwang in der Satzung einer Kommune nicht freigestellt, sondern insbesondere aus Gründen der Verhältnismäßigkeit der Grundrechtseinschränkungen der Benutzer unabdingbar (vgl. BVerwG, Urteil vom 08.09.2016, a.a.O. juris Rn. 16; vom 25.01.2006 - Aktenzeichen 8C1305 8 C 13.05 -, juris Rn. 25 ff.; vgl. auch §§ 35 Abs. 1, 3 Abs. 2 der Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme).

Die konkrete Ausgestaltung von Ausnahmeregelungen wie beispielsweise Befreiungsmöglichkeiten für mit erneuerbaren Energien betriebene Heizungsanlagen bestimmen unter der Beachtung höher-rangigen Rechts die satzungsgebenden Kommunen.

#### **9. In welchen Kommunen Niedersachsens ist der stufenweise Abbau oder die gänzliche Stilllegung von Gasnetzen geplant?**

Der Landesregierung liegen keine entsprechenden Informationen vor. Die Entwicklung der Wärmeversorgung und damit auch der erforderlichen Energieinfrastrukturen wird zentrales Ergebnis der kommunalen Wärmeplanung sein. Im Rahmen der Wärmeplanung beschreiben die Kommunen die mittel- und langfristige Gestaltung der Wärmeversorgung für ihr Gebiet und damit auch die zukünftigen Bedarfe an Gas- und Wasserstoffnetzen.

#### **10. In welchen Kommunen besteht ein Anschluss- bzw. Benutzungszwang für Fernwärme?**

Gemäß § 13 NKomVG können Kommunen im eigenen Wirkungskreis durch Satzung den Anschluss u. a. an die Fernwärmeversorgung anordnen und deren Benutzung vorschreiben, wenn sie ein dringendes öffentliches Bedürfnis dafür feststellen. Eine Meldepflicht besteht hierüber nicht. Der Landesregierung liegen deshalb keine Informationen über den in den Kommunen bestehenden Anschluss- und Benutzungszwang für Fernwärme vor.

#### **11. Wie hoch sind die Anschlusskosten beim Wechsel auf Fernwärme bei den jeweiligen Versorgern?**

Der Landesregierung liegen hierzu keine eigenen Daten vor. Anzumerken ist, dass die individuellen Anschlusskosten von einer Vielzahl individueller Faktoren wie z. B. der Entfernung des jeweiligen Hauses vom Fernwärmenetz abhängen.

#### **12. Welche Kosten erwarten die Versorger und Kommunen für den Ausbau (Straßenumbau, Leitungsbau etc.) ihrer Fernwärmenetze bis zum Jahr 2028 und darüber hinaus?**

Der Landesregierung liegen keine Informationen zu den Kostenerwartungen der Versorger und Kommunen vor.

#### **13. Ist die im Start begriffene Vergleichsplattform nach Ansicht der Landesregierung zweckdienlich und für die Verbraucher geeignet?**

Die Landesregierung begrüßt die Initiative der Verbände VKU, BDEW und AGFW. Die verbändeseitige Transparenzplattform kann zukünftig einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Transparenz der Fernwärmepreise liefern.