



Bundeskartellamt



Offene Märkte | Fairer Wettbewerb

Preisaufsicht im Fernwärmesektor

Stand und Reformoptionen

Christian Ewald
Vorsitzender der
8. Beschlussabteilung
Bundeskartellamt

Themenüberblick

- Disclaimer
- Vorbemerkungen und Einordnung
- (Kartell-)Rechtlicher Rahmen und Anwendungspraxis
- Optionen zur Weiterentwicklung des Ordnungsrahmens
- Weitere Themenfelder

Vorbemerkungen und Einordnung

- Fernwärme soll im Rahmen der Klimatransformation zentrale Rolle bei Dekarbonisierung des Wärmesektors zukommen
- Erfahrung zeigt: Wärmewende gelingt nur mit Akzeptanz bei Bürgern / Kunden, die stark von Bezahlbarkeit bestimmt wird
- Fernwärmenetze sind aus wettbewerblicher Sicht natürliche Monopole mit „gefangenen Kunden“ (prohibitive Wechselkosten)
- Voraussetzungen für erfolgreiche Wärmewende
 - Angebotsseitig: Investitionssicherheit für erforderlichen Neu-, Aus- und Umbau der Fernwärmenetze
 - Nachfrageseitig: Akzeptanz durch effektive Preisaufsicht

(Kartell-)Rechtlicher Rahmen

- „Preisaufsicht“ im Rahmen der AVBFernwärmeV
 - Vorgaben für Preisanpassungsklauseln (→ BGH-Rspr.)
 - Sonder-AGB-Recht; zivilrechtliche Durchsetzung
- Kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht (§§ 19, 29 GWB)
 - Behördliche (BKartA, LKB) und zivilrechtliche Durchsetzung
 - Methodische Ansätze zur Feststellung missbräuchlicher Preishöhe
 - Vergleichsmarktkonzept (Kostenrelevante Strukturunterschiede als Rechtfertigungsgründe für höhere Preise)
 - Kostenkontrolle (Bezug: *„Kosten, die sich ihrem Umfang nach im Wettbewerb einstellen würden“*)
 - (Partielle) Umkehr der Beweislast derzeit begrenzt auf Anwendung des Vergleichsmarktkonzepts im behördlichen Verfahren

Anwendungspraxis

- Grundlegend: Sektoruntersuchung Fernwärme (Abschlussbericht und Empfehlungen 2012)
- Im Anschluss (2013–17): Missbrauchsverfahren gegen 7 Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen
 - Methodik: Vergleichsmarktkonzept
 - Verfahren eingestellt, überwiegend nach Preissenkungen bzw. Zusagen hinsichtlich Rückerstattung an Kunden; Entlastungsvolumen: € 55 Mio.
 - Hohe Komplexität; Grenzen des Vergleichsmarktkonzepts
- Seit 11/2023: Prüfung Preisanpassungsklauseln (6 Verfahren)
 - Rechtlicher Hintergrund: Nach BGH-Rspr. können Verstöße gegen verbraucherschützende Normen Missbrauch gem. § 19 GWB darstellen
 - Materieller Bezugspunkt: Maßstäbe der BGH-Rspr. im Hinblick auf zulässige Preisanpassungsklauseln gem. § 24

Weiterentwicklung des Ordnungsrahmens

- Besonderheiten der Fernwärme lassen flächendeckende (Preis-)Regulierung nicht zielführend erscheinen
 - Vertikale Integration und strukturelle Unterschiede hätten außerordentlich hohen Verwaltungsaufwand zu Folge
 - Gefahr des „Regulierungsversagens“ gerade auch bei „vereinfachten“ Regulierungsansätzen (z.B. Price-Cap)
- Alternative: „Dreiklang“ aus folgenden, auch kurzfristig umsetzbaren Maßnahmen („Regulierung light“)
 - Erweiterte Vorgaben hinsichtlich Preis- und Kostentransparenz
 - Klarere Vorgaben hinsichtlich Preisbestandteilen
 - Stärkung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht
 - Ausweitung Beweislastregelung § 29 GWB auf Kostenkontrolle
 - Ressourcenausstattung

Weiterentwicklung des Ordnungsrahmens

- Effekte einer gesteigerten Preis- und Kostentransparenz
 - Kundenvertrauen und Akzeptanz
 - Präventive Wirkung aufgrund effektiverer zivilrechtlicher Überprüfung der Vorgaben der AVBFernwärmeV und erleichterter Identifikation von Verdachtsfällen
- Vorteile klarer Vorgaben zu Preisbestandteilen
 - Positive Transparenzwirkungen (Vergleichbarkeit)
 - Perspektivisch Ansatzpunkt für Kalkulationsgrundsätze (Zuordnung Bereitstellungs- und Erzeugungs- / Beschaffungskosten)
- Vorteile einer gestärkten kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht
 - Einzelfallorientierung (Aufgreiferfassen; Fokus auf „schwarze Schafe“)
 - Kostendeckung etablierter Bezugspunkt in Missbrauchsprüfung (Bezugspunkt: Kosteneffizienz)

Weitere wichtige Themenfelder

- Klärung der Bedeutung und Ausgestaltung des „Wettbewerbs um den Markt“ im Bereich Fernwärme
 - Hintergrund: BGH-Urteil i.S. „Fernwärmenetz Stuttgart“ (KZR 101/20)
 - Zahlreiche Fragen zur Vergabe von Wegerechten aufgrund des Einzelfallbezug zwar noch offen, aber...
 - ...bedeutsame Aspekte von Urteil adressiert
 - Vergabe von Wegerechten unterliegt als wirtschaftliche Betätigung grundsätzlich dem Kartellrecht
 - Kommunen auch marktbeherrschend (Diskriminierungsverbot daher anwendbar)
- Drittzugang zu Fernwärmenetzen
 - Zahlreiche Modelle vorstellbar (→ HG Monopolkommission 2024)
 - Detaillierte Prüfung von Hintergrund der Besonderheiten des



Bundeskartellamt



Offene Märkte | Fairer Wettbewerb

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Preisaufsicht im Fernwärmesektor

Köln, 13. November 2024