



Landeskartellbehörde Niedersachsen

Abschlussbericht der Sektoruntersuchung Grundversorgung Gas in Niedersachsen

Inhalt

1. Anlass und Vorgehen der Sektoruntersuchung	3
2. Entwicklung der Kundenzahlen	3
3. Entwicklung der Netto-Preise	5
4. Entwicklung der „bereinigten Preise“	6
5. „Bereinigte“ Einzelergebnisse 15.000 kWh zum Stichtag September 2024	8
6. Fazit	8
7. Übersicht „Bereinigte“ Einzelergebnisse	9

1. Anlass und Vorgehen der Sektoruntersuchung

Die Landeskartellbehörde Niedersachsen (Landeskartellbehörde) beim Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Bauen hat im Jahr 2023 ein Verfahren nach § 32e Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zur Untersuchung der Grundversorgungstarife Gas in Niedersachsen eingeleitet. Anlass waren zum einen die großen Preissteigerungen in der Gasgrundversorgung in Folge der „Energiekrise“ im Jahr 2022. Zum anderen waren mehr Kunden auf die Grundversorgung angewiesen, nachdem ihnen einige Gaslieferanten die Sonderlieferverträge gekündigt hatten.

Die Landeskartellbehörde gewinnt mit dieser Sektoruntersuchung einen Überblick über die Veränderungen im Gasgrundversorgungsmarkt gegenüber ihren früheren Untersuchungen. Außerdem übt die Landeskartellbehörde ihre nachträgliche Missbrauchsaufsicht über die Preise in der Grundversorgung aus und untersucht, ob Verdachtsmomente gegeben sind, die darauf schließen lassen, dass die Preise missbräuchlich überhöht sind.

Grundversorger ist, wer in einem Netzgebiet der allgemeinen Versorgung die meisten Haushaltskunden beliefert. In Niedersachsen existierten im Untersuchungszeitraum 72 Grundversorger für Gas. Der jeweilige Grundversorger hat in seinem Netzgebiet eine marktbeherrschende Stellung.

Der Untersuchungszeitraum wurde vom 01. September 2021 bis zum 01. September 2024 gewählt, um die Marktsituation vor, während und nach der „Energiekrise“ vergleichen zu können. Insgesamt wurden Preise und Preisbestandteile an sieben Stichtagen erhoben.

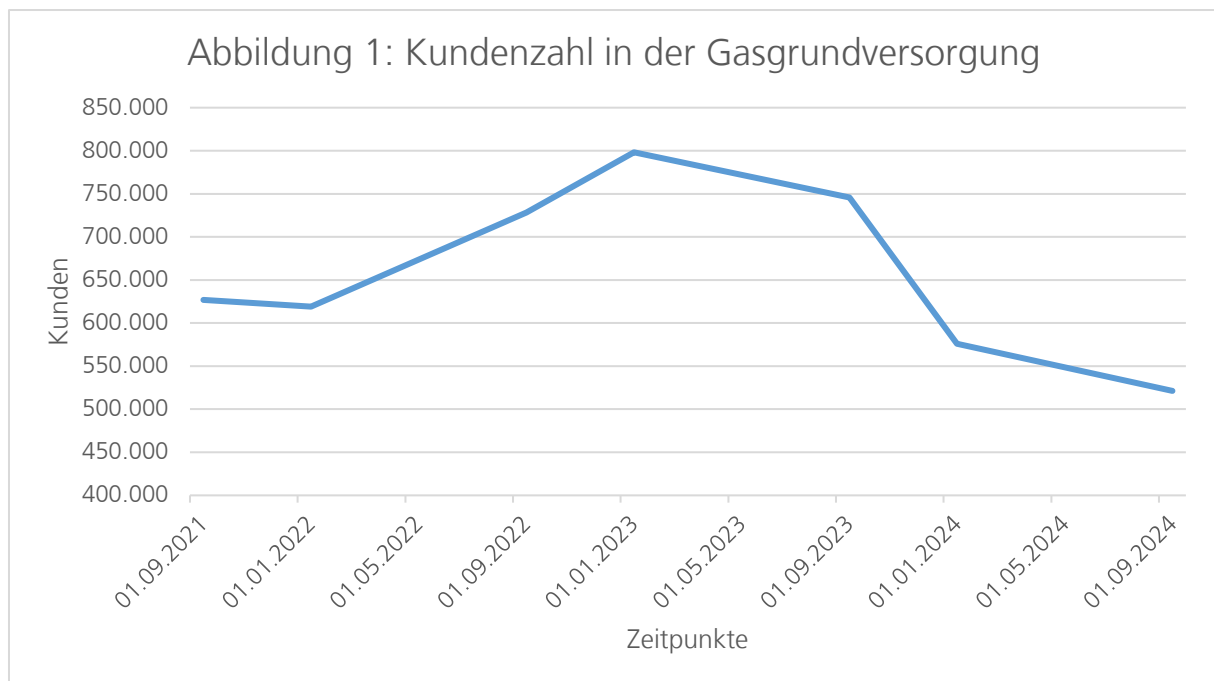
Um eine Vergleichbarkeit der Preise auch bei unterschiedlichen Preisstrukturen der Gasgrundversorger herzustellen, wurden drei verschiedene Preistypfälle ausgewertet. Die Landeskartellbehörde fokussiert ihre Untersuchung auf Preise für Endverbraucher und hat sich daher bei der Typfallbildung an gängigen Haushaltsgrößen orientiert. Typfall 1 mit einem Jahresverbrauch von 7.000 kWh entspricht etwa dem Verbrauch von zwei Personen in einer 50 m² Wohnung. Typfall 2 mit einem Jahresverbrauch von 15.000 kWh bildet etwa den Verbrauch von drei Personen in einer 100 m² Wohnung ab. Typfall 3 mit einem Jahresverbrauch von 22.500 kWh orientiert sich an dem Verbrauch von vier Personen in einer 150 m² Wohnung oder einem kleinen Einfamilienhaus.

Die Landeskartellbehörde übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit der Angaben, die im Rahmen der Sektoruntersuchung ausgewertet wurden. Die Daten wurden so verarbeitet, wie sie der Landeskartellbehörde von den Versorgungsunternehmen zugeliefert wurden.

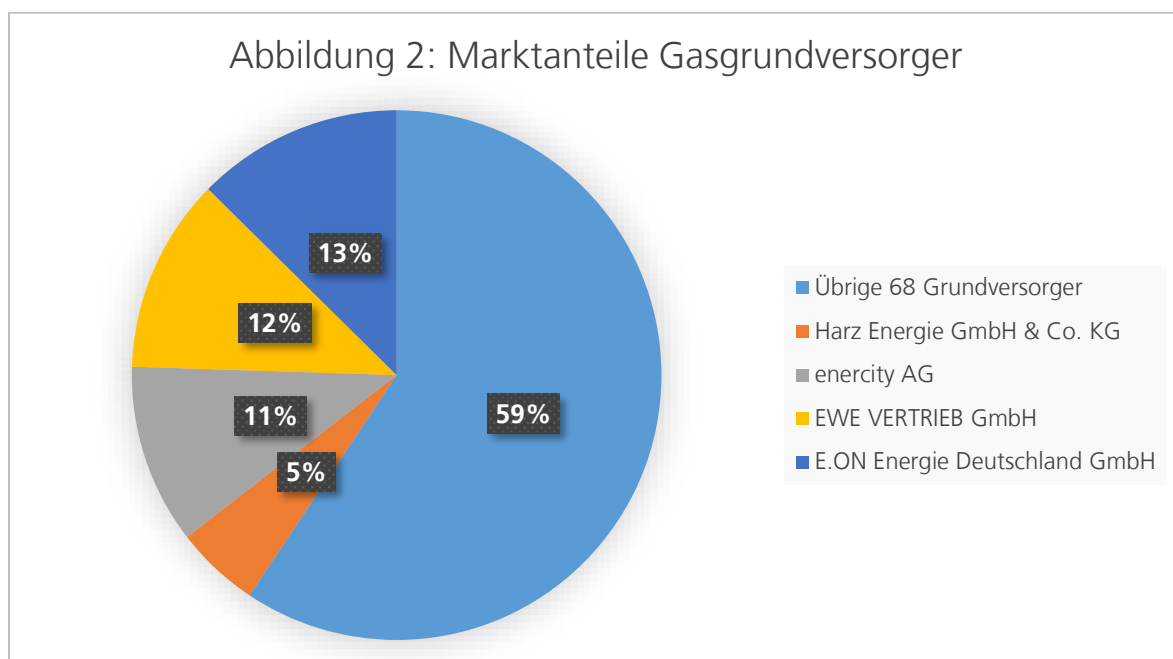
2. Entwicklung der Kundenzahlen

Nach Daten des statistischen Bundesamtes heizte 2024 noch etwa jeder zweite Haushalt in Deutschland mit Gas. Für den Grundversorger gilt ein Kunde als ein Versorgungsvertrag, über den auch mehrere Personen – etwa Mitglieder eines Haushalts – mit Gas beliefert werden können. Im Fall eines Mehrfamilienhauses mit zentraler Gasheizung können auch mehrere Haushalte ihre Wärme über einen Gasvertrag beziehen.

Am 01.01.2022 befanden sich in Niedersachsen rund 620.000 Kunden in der Gasgrundversorgung. Innerhalb eines Jahres stieg die Kundenzahl um 29 Prozent auf fast 800.000 Kunden. Bis September 2024 ist die Kundenzahl um 35 Prozent auf 520.000 gesunken. Nach der „Energiekrise“ sind insgesamt 17 Prozent weniger Kunden in Niedersachsen in der Grundversorgung als vorher. Die Entwicklung der Kundenzahl in der niedersächsischen Gasgrundversorgung wird in der folgenden Grafik veranschaulicht:



Die Landeskartellbehörde hat auch die Konzentration der Kunden in der Gasgrundversorgung auf die einzelnen Unternehmen untersucht. Im September 2024 wurden 36 Prozent der Kunden von drei Grundversorgern zu etwa gleichen Teilen versorgt. E.ON Energie Deutschland GmbH war der größte niedersächsische Grundversorger mit einem Marktanteil von 13 Prozent. Die EWE VERTRIEB GmbH hatte einen Marktanteil von 12 Prozent und die enercity AG kam auf 11 Prozent. Der viertgrößte niedersächsische Grundversorger Harz Energie GmbH & Co.KG folgt mit weitem Abstand und 5 Prozent der Kunden. Die übrigen 68 Grundversorger liegen zwischen 3,9 und 0,1 Prozent Marktanteil.



3. Entwicklung der Netto-Preise

Die Analyse der Daten der verschiedenen Typenfälle ergab, dass sich die Preise für alle drei untersuchten Haushaltsgrößen parallel entwickelt haben. Im Folgenden wird daher exemplarisch die Preisentwicklung des mittleren Haushaltstyps mit 15.000 kWh Gas für Bestandskunden genauer dargestellt. Bei den angegebenen Daten handelt es sich um Netto-Preise ohne Umsatzsteuer.

Im September 2021 musste ein Gasgrundversorgungskunde in Niedersachsen für 15.000 kWh im Jahr durchschnittlich 916 € zahlen. Die Gaspreise in der Grundversorgung erreichten ihr Maximum zum 01.01.2023, als für die gleiche Menge Gas pro Jahr durchschnittlich 2.293 € fällig wurden. Das ist ein Preisanstieg um 150 Prozent.

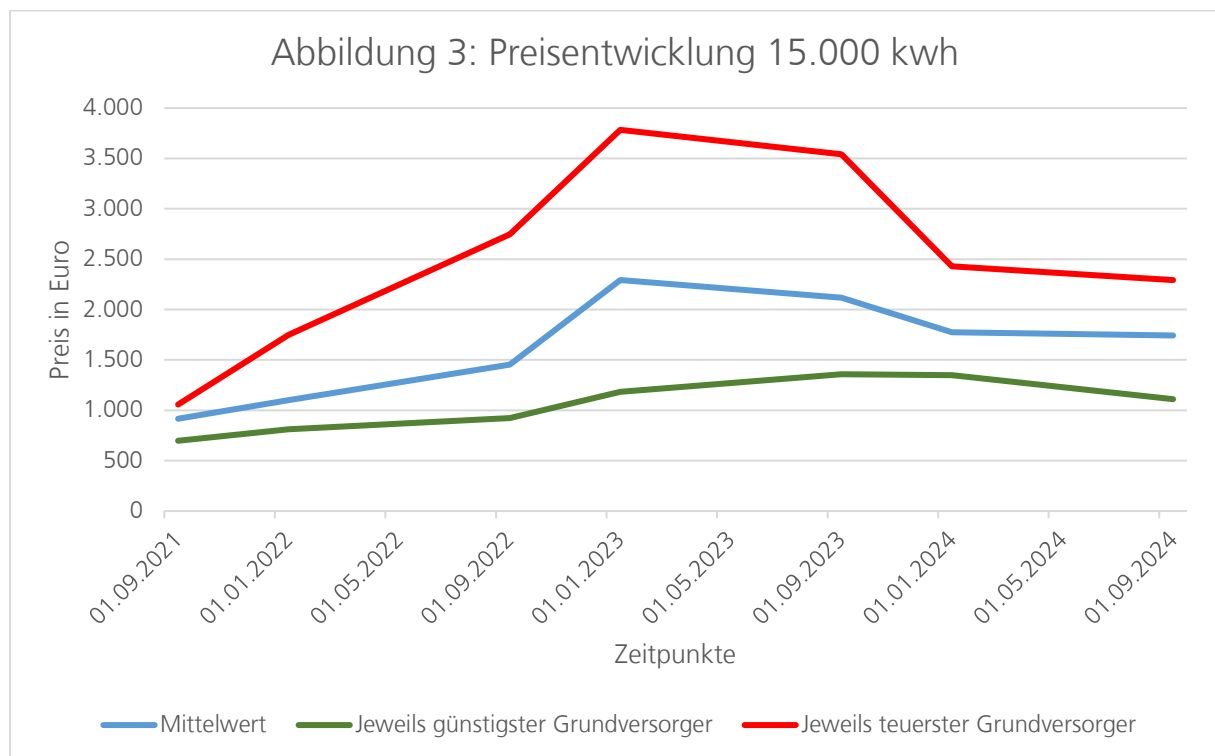
Zwischen Anfang März 2023 und Ende Dezember 2023 galt die staatliche Gaspreisbremse, die die Gasendkundenpreise in diesem Zeitraum dämpfen sollte. Für private Haushalte, kleine und mittlere Unternehmen mit weniger als 1,5 Millionen Kilowattstunden Gasverbrauch im Jahr wurde eine Preisobergrenze von 12 Cent pro Kilowattstunde festgelegt. Dieser gedeckelte Preis galt für ein Kontingent von 80 Prozent des im September 2022 prognostizierten Jahresverbrauchs. Für den restlichen Verbrauch musste der jeweilige Marktpreis gezahlt werden. Die Auswirkungen dieses Markteingriffes können auf Basis der Sektoruntersuchung nicht bewertet werden.

Bis September 2024 sind die Gasgrundversorgungspreise durchschnittlich wieder um 24 Prozent auf 1.726 € gesunken. Im Drei-Jahres-Vergleich zwischen der ersten Datenerhebung im September 2021 und der letzten im September 2024 bedeutet das fast eine Verdoppelung der durchschnittlichen Gasgrundversorgungspreise (+ 90 Prozent).

Die Sektoruntersuchung zeigt auch, in welchem Maß die Situation auf dem Gasgrundversorgungsmarkt von den Verhältnissen auf einem Wettbewerbsmarkt abweicht. Jeder Gasgrundversorger ist in seinem Versorgungsgebiet Monopolist. Aufgrund der rechtlichen Vorgaben existiert kein Wettbewerb. Betrachtet man diesen Markt so, „als ob“ Wettbewerb herrschen würde, fällt folgendes auf: Auf einem idealen Wettbewerbsmarkt gäbe es zu einem bestimmten Zeitpunkt keine Preisunterschiede zwischen verschiedenen Anbietern des gleichen Gutes. Die Differenz zwischen dem Preis des teuersten und des günstigsten Anbieters ist die Preisspanne. Umso größer die Preisspanne ist, umso schlechter funktioniert der Wettbewerb auf einem Markt. Die Landeskartellbehörde kann eingreifen, wenn die Preisspanne auf einem monopolistischen Markt zu hoch ist.

Im Zeitraum der Untersuchung ist die Spanne zwischen dem günstigsten und dem teuersten Anbieter weit auseinander gegangen. Im September 2021 musste der Kunde beim teuersten niedersächsischen Grundversorger 50 Prozent mehr für die gleiche Menge Gas zahlen als beim günstigsten niedersächsischen Grundversorger. Bis Januar 2023 ist dieser Preisunterschied im Markt auf 220 Prozent angestiegen. Die Spanne hat sich bis Januar 2024 zwar wieder auf 80 Prozent verringert, steigt dann im Herbst 2024 aber wieder auf 106 Prozent. Selbst wenn die großen Preisspannen durch die besonderen Umstände der „Energiekrise“ vorübergehend gerechtfertigt gewesen sein könnten, wäre zu erwarten, dass sich die Preisspannen im September 2024 wieder dem früheren Niveau angenähert haben sollten. Die letztgenannte Spanne liegt aber doppelt so hoch wie vor der „Energiekrise“. Die Preisspannen in den anderen betrachteten Preistypenfällen haben sich parallel entwickelt. Im September 2024 lag die Preisspanne bei 7.000 kWh-Verbrauch bei 106 Prozent und für 22.500 kWh bei 111 Prozent. Das legt die Vermutung nahe, dass einige Grundversorger den fehlenden Wettbewerb durch eine missbräuchlich überhöhte Preissetzung ausgenutzt haben könnten.

In der folgenden Abbildung sind die durchschnittliche Preisentwicklung und der jeweils teuerste und günstigste Grundversorger dargestellt:



Die Landeskartellbehörde hat die Preisspannen im Gasgrundversorgermarkt in einem früheren Bericht für das Jahr 2009 auf vergleichbare Weise ausgewertet. Diese Untersuchung ergab für den Preistypenfall 20.000 kWh pro Jahr eine Preisspanne von 44 Prozent. Die zwei anderen Preistypenfälle (35.000 kWh und 90.000 kWh) lagen beide bei einer Preisspanne von 42 Prozent. Der langfristige Vergleich zeigt, dass die Preisspannen im September 2021 noch vergleichbar zu denen in 2009 waren. Dadurch sind die hohen Preisspannen im September 2024 noch auffälliger.

Gas ist ein nahezu homogenes Gut. Es hat bei allen Grundversorgern die gleichen Eigenschaften. Daher können Produktunterschiede die Preisabweichungen zwischen den Grundversorgern nicht erklären.

4. Entwicklung der „bereinigten Preise“

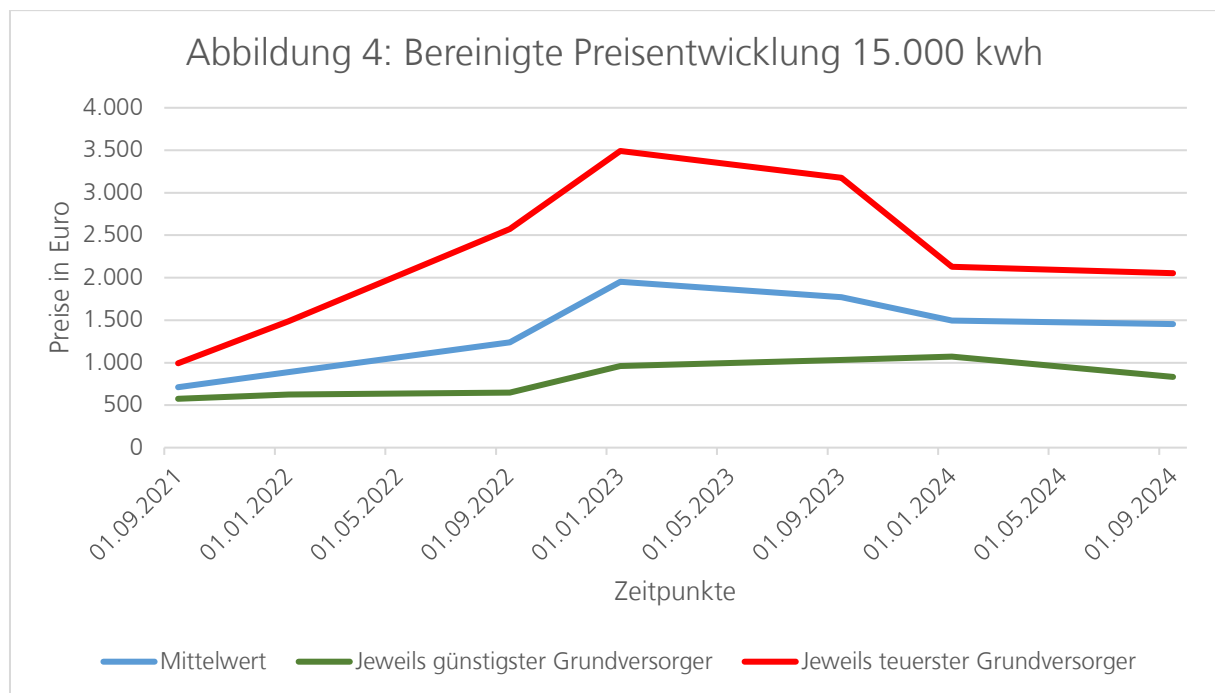
Die Landeskartellbehörde untersucht daher die Auswirkungen weiterer Preisbestandteile auf die Preisspannen. Dazu wird die Entwicklung der sogenannten „bereinigten Preise“ betrachtet. Hierzu werden von den zuvor dargestellten Netto-Preisen solche Preisbestandteile abgezogen, die durch die Gasgrundversorger nicht beeinflusst werden können.

Erdgassteuer und Gasumlagen werden als fixe Centbeträge pro Kilowattstunde erhoben. Sie treffen alle Versorger gleichermaßen. Sie können keine Preisunterschiede zwischen den Versorgern begründen. Da die Erdgassteuer und die Gasumlagen von den Grundversorgern nur weitergegeben werden, werden sie in der folgenden Betrachtung von den Gasgrundversorgungspreisen abgezogen.

Preisabweichungen zwischen den Grundversorgern könnten durch Unterschiede in den Netzgebieten entstehen. Die Verschiedenartigkeit der Netzgebiete fließt durch unterschiedlich hohe Netznutzungsentgelte, die von der Bundesnetzagentur genehmigt werden, in den Gaspreis ein.

Daher wird der Gaspreis der Grundversorger um ihr jeweiliges Netznutzungsentgelt reduziert. Damit sind die Auswirkungen der strukturellen Unterschiede einzelner Versorgungsgebiete auf den Gaspreis berücksichtigt und abgegolten. Des Weiteren können Preisunterschiede zwischen den Grundversorgern durch unterschiedlich hohe Konzessionsabgaben für die Nutzung öffentlicher Wege an Kommunen verursacht werden. Daher werden auch die jeweiligen Konzessionsabgaben herausgerechnet.

Das Ergebnis dieser Berechnung zeigt eine ähnliche Entwicklung wie bei den Netto-Preisen. Der Mittelwert der bereinigten Gasgrundversorgungspreise verläuft sogar noch etwas steiler.



Die Gaspreise steigen hier von September 2021 bis Januar 2023 um 174 Prozent, sinken bis Herbst 2024 wieder um 25 Prozent und sind nach der Energiekrise immer noch doppelt so hoch wie davor (+ 106 Prozent).

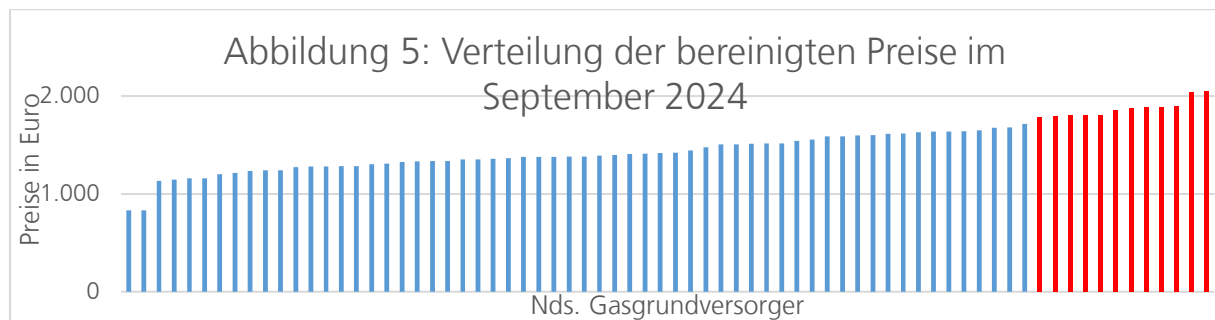
Auffällig ist die Entwicklung der Preisspanne zwischen dem günstigsten und dem teuersten Versorger. Sie liegt im September 2021 bei 73 Prozent und steigt dann bis Januar 2023 auf 297 Prozent. Das bedeutet, dass der teuerste Gasgrundversorger in Niedersachsen Anfang 2023 bereinigt das Vierfache des Preises des günstigsten Grundversorgers für die gleiche Menge Gas eingenommen hat. Die Spanne sinkt dann bis Anfang 2024 auf 99 Prozent und steigt dann wieder auf 149 Prozent. Die Spannen der bereinigten Preise der anderen Tariftypen erreichen ein vergleichbares Niveau. Im September 2024 lag die Preisspanne für 7.000 kWh bei 146 Prozent, für 22.500 kWh bei 154 Prozent.

Die Untersuchung der bereinigten Preise zeigt, dass die Preisunterschiede zwischen dem günstigsten und dem teuersten Grundversorger größer werden, wenn die Preisbestandteile abgezogen werden, auf die die Grundversorger keinen Einfluss haben. Das bedeutet, dass die steigenden Preisunterschiede zwischen den Grundversorgern nicht auf die Entwicklung der Netznutzungsentgelte, Konzessionsabgaben, Steuern oder Gasumlagen zurückgehen, sondern die Ursachen im Einflussbereich der Grundversorger liegen. Die anhaltend hohen Preisunterschiede zwischen den Grundversorgern - auch in der bereinigten Betrachtung - lassen bei einigen Gasgrundversorgern eine missbräuchliche Preissetzung vermuten.

Aufgrund der Einwirkung auf den Markt durch die „Energiekrise“ wird im Folgenden der Stichtag September 2024 näher betrachtet.

5. „Bereinigte“ Einzelergebnisse 15.000 kWh zum Stichtag September 2024

Die Landeskartellbehörde übt ihr Aufgreifermessen regelmäßig so aus, dass sie bei Preisen, die den Mittelwert der vergleichbaren Anbieter um mehr als 20 Prozent übersteigen, von einer möglichen missbräuchlichen Preissetzung ausgeht. Die bereinigte Preisverteilung der 72 Grundversorger stellt sich im September 2024 wie folgt dar:



Zwölf Gasgrundversorger überschritten im September 2024 den Mittelwert von 1.456 € um mehr als 20 Prozent.

In der Untersuchung der bereinigten Preise der anderen beiden Preistypenfälle (7.000 kWh und 22.500 kWh) von September 2024 sind ebenfalls dieselben zwölf Grundversorger die teuersten. Auch im Vergleich der Netto Preise (ohne Abzug von Steuern, Konzessionen und Netzentgelten) sind diese zwölf Grundversorger in allen drei Preistypenklassen die teuersten und liegen mindestens 20 Prozent über dem Mittelwert.

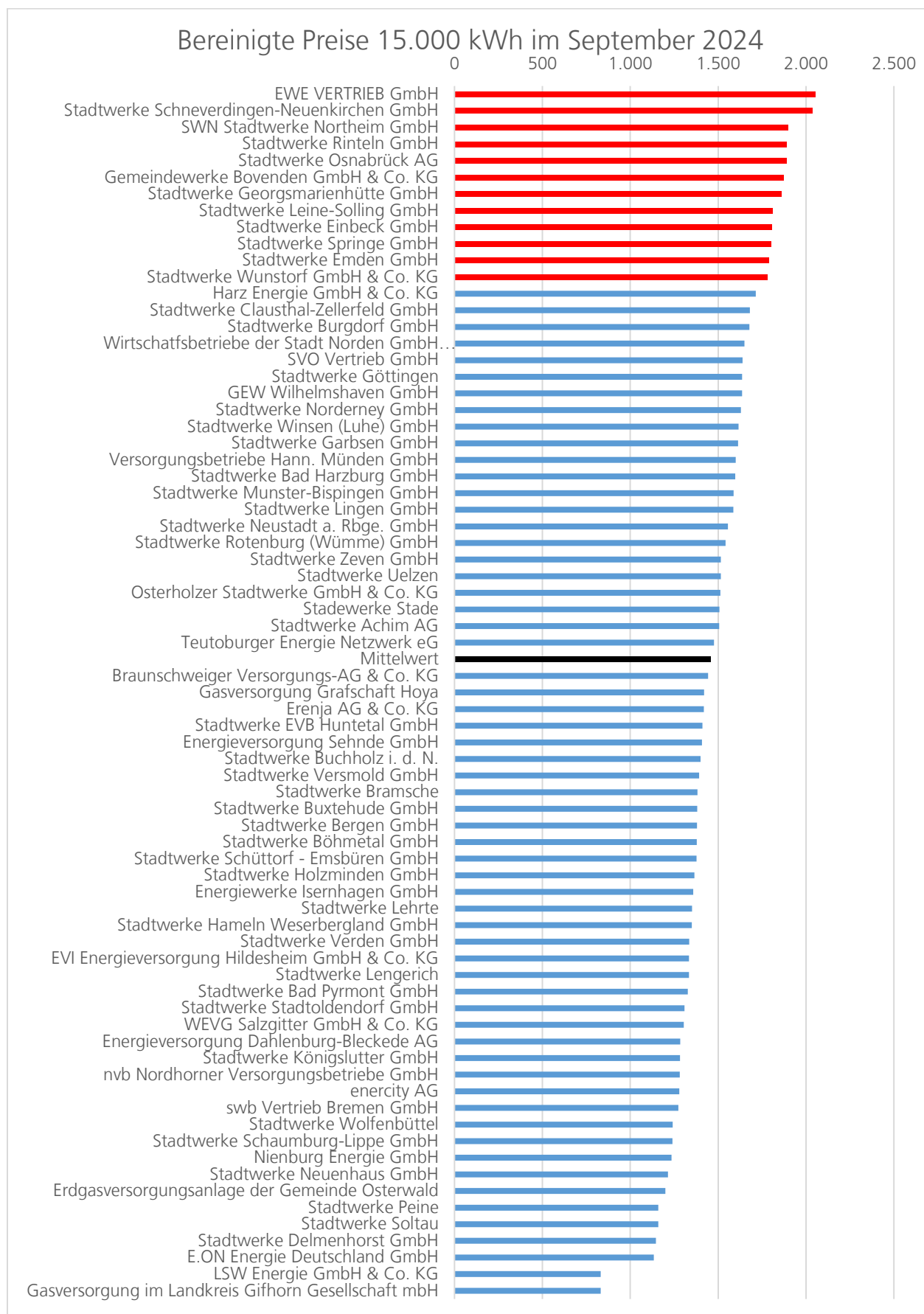
6. Fazit

Die Landeskartellbehörde hat festgestellt, dass während der „Energiekrise“ in den Jahren 2022 und 2023 nicht nur die Preise gestiegen, sondern auch die Preisdifferenzen zwischen den jeweils günstigsten und teuersten Anbietern stark auseinander gegangen sind. Die Sektoruntersuchung hat gezeigt, dass die Preisspannen zwischen dem günstigsten und teuersten Grundversorger auch im September 2024 noch doppelt so hoch lagen wie vor der „Energiekrise“.

Das Ergebnis bestärkt den Verdacht der Landeskartellbehörde, dass eine missbräuchliche Preissetzung durch einige Gasgrundversorger vorgelegen haben könnte. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in allen untersuchten Preistypenfällen dieselben 12 Grundversorger in ihrer Preissetzung auffällig waren.

Die Landeskartellbehörde ist sich bewusst, dass die festgestellten Preisunterschiede im Einzelfall begründet sein könnten. Daher wird die Landeskartellbehörde als Folge dieser Sektoruntersuchung die zwölf teuersten niedersächsischen Grundversorger im Rahmen ihrer nachträglichen Preismissbrauchsaufsicht kontaktieren, um den Verdacht einer missbräuchlichen Preissetzung aufzuklären. In Kartellverwaltungsverfahren kann die Landeskartellbehörde Unternehmen dann auch verpflichten, Zuwiderhandlungen abzustellen. Bieten die Unternehmen im Rahmen eines Verfahrens an, Verpflichtungen einzugehen, die die Bedenken der Kartellbehörde ausräumen, so können diese Verpflichtungszusagen durch Verfügung für bindend erklärt werden.

7. Übersicht „Bereinigte“ Einzelergebnisse



Herausgeber:

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Bauen
Friedrichswall 1
30159 Hannover
www.mw.niedersachsen.de

Ansprechpartner:

Landeskartellbehörde
Niedersachsen
Friedrichswall 1
30159 Hannover

E-Mail:
landeskartellbehoerde@mw.niedersachsen.de
Tel.: 0511-120 8412

Stand:

September 2025

Bildquellen:

Titel MW/Marie Christin Linne