

Die aktuellen Kosten für fossile Primärenergieträger stellen mit das größte wirtschaftliche Risiko für Fernwärmeunternehmen dar. Im Rahmen von Investitionsentscheidungen ist die Frage des Einsatzes von erneuerbaren Energien vordringlich zu betrachten.

Die Unternehmen sollten mit ausreichend Eigenkapital ausgestattet, ihre Geschäftstätigkeiten auf dauerhafte Gewinnerwirtschaftung ausgerichtet und das Anlagevermögen ausreichend mit langfristigem Kapital gedeckt sein.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung von 6 kommunalen Unternehmen mit dem Geschäftsfeld Fernwärmeversorgung in den Jahren 2017 bis 2019 sowie die Betätigung der betreffenden kommunalen Gesellschafter geprüft.
- 2 Stadtwerke werden als Eigenbetriebe oder GmbH in nahezu jeder größeren Kommune geführt. Sie erbringen elementare Versorgungsleistungen, insbesondere in den Bereichen der Grundversorgung und Daseinsvorsorge der Bevölkerung. Zu den klassischen Aufgaben der Stadtwerke gehören die Energie-, Wärme- und Gasversorgung. Stadtwerke weisen in der Regel einen relativ hohen Personalbestand und - wegen des häufig dort bilanzierten Anlagevermögens - ein hohes Bilanzvolumen auf.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Wirtschaftliche Lage der Unternehmen

- 3 Drei Gesellschaften erwirtschafteten im Prüfungszeitraum in Summe negative Jahresergebnisse, ein Unternehmen hiervon hatte im Prüfungszeitraum nur negative Jahresergebnisse. Hinsichtlich der Eigenkapitalausstattungen bestand eine große Spannweite zwischen 90,3 und 15,5 %. Bei einem Unternehmen war eine fortlaufende Verschlechterung der Eigenkapitalquote zu verzeichnen und erreichte bedenkliche Werte.
- 4 Die Unternehmen sollten mit ausreichend Eigenkapital ausgestattet sein und ihre Geschäftstätigkeiten auf dauerhafte Gewinnerwirtschaftung ausrichten.

Übersicht: Jahresergebnisse, Eigenkapitalquote und Anlagendeckungsgrad II¹

Unternehmen	Jahresergebnisse in Summe ²	Eigenkapitalquote ³	Anlagendeckungsgrad II
	2017 bis 2019 in T€	Mittelwerte 2017 bis 2019 in %	Mittelwerte 2017 bis 2019 in %
A	-208,9	29,8	77,0
B	149,0	70,7	94,7
C	-46,1	62,3	88,8
D	-51,7	57,7	88,7
E	233,4	88,3	164,7
F	190,9	58,5	202,7

Quelle: Eigene Darstellung.

- 5 Im Prüfungszeitraum war das Anlagevermögen bei 4 Unternehmen nicht durch langfristiges Kapital (Eigenkapital, Sonderposten, langfristiges Fremdkapital) gedeckt und lag teilweise weit unter einem anzustrebenden Wert von deutlich über 100 %. Ist das Anlagevermögen z. T. kurzfristig finanziert, könnte das Unternehmen bei Fälligkeit kurzfristiger Verbindlichkeiten in Zahlungsschwierigkeiten geraten, da das Umlaufvermögen nicht ausreicht und das Anlagevermögen nicht so schnell bzw. nicht liquidierbar ist.

¹ Angaben in den Jahresabschlüssen der Unternehmen; eigene Berechnungen.

² Soweit ein Gewinnabführungsvertrag bestand bzw. eine Ausgleichszahlung an Minderheitsgesellschafter erfolgte, sind die Werte vor Gewinnabführung bzw. vor Zahlung eingeflossen.

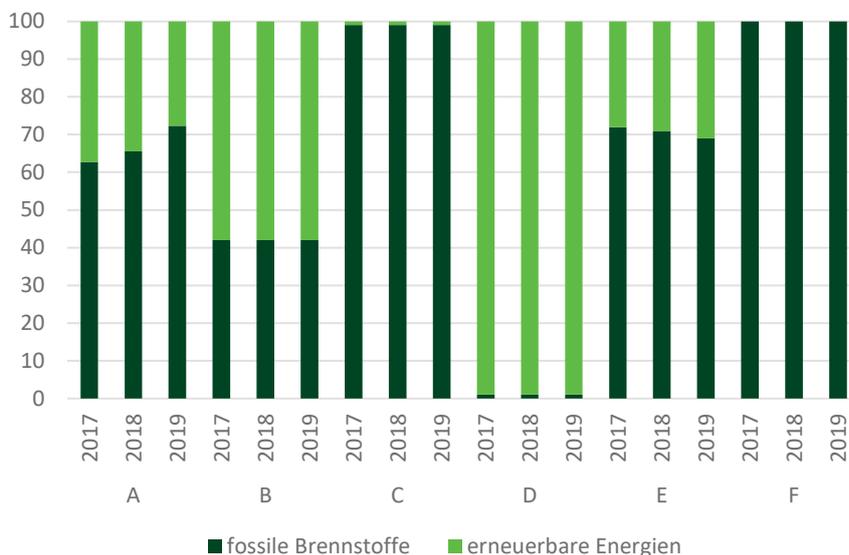
³ Bilanzielles Eigenkapital.

- 6 Es ist darauf zu achten, dass das langfristige Anlagevermögen ausreichend mit langfristigem Kapital gedeckt wird.
- 7 Bei einem Unternehmen waren die Liquiditätsgrade selbst im 3. Grad in einem Jahr mit 34,1 % deutlich unter dem anzustrebenden Wert von 125 %, was aus Sicht des SRH als sehr bedenklich einzustufen ist.

2.2 Klimaschutzziele und Einsatz erneuerbarer Energien

- 8 Im Freistaat Sachsen deckt Fernwärme zwischen 10 und 15 % des Endenergieverbrauchs für Wärme.⁴ 30 % der Wohnungen werden über Fernwärme beheizt.⁵ Die Umstellung der Fernwärmeerzeugung auf eine CO₂-arme oder CO₂-freie Wärmeversorgung ermöglicht es, viele Haushalte in der Wärmeversorgung umweltfreundlich zu versorgen. Zentrales Element bildet dabei der Einsatz von erneuerbaren Energien.
- 9 Bezüglich des Einsatzes erneuerbarer Energien fand der SRH bei den 6 geprüften Wärmeversorgungsunternehmen ein unterschiedliches Bild. Ein Unternehmen setzt bereits seit 2008 zu rd. 99 % Holzhackschnitzel als Primärenergieträger ein. Die anderen Gesellschaften nutzten nach wie vor fossile Brennstoffe – in der Regel Erdgas. Soweit auf erneuerbare Energien zurückgegriffen wurde, kam vorrangig Biomethan zum Einsatz. Stellenweise war dessen Verwendung zugunsten fossiler Brennstoffe rückläufig.

Abbildung: Einsatz von fossilen und erneuerbaren Energien (%)



Quelle: Eigene Darstellung.

- 10 Die endlichen fossilen Brennstoffe werden zukünftig einer stärkeren Besteuerung unterliegen. Die Erhebung einer CO₂-Abgabe auf in Verkehr gebrachte Brennstoffe wie Erdgas, Flüssiggase, Heizöl und Kraftstoffe nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz stellt hierzu einen weiteren Schritt dar. Ausgehend von der Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 beträgt der CO₂-Preis netto im Jahr 2021 0,46 Cent/kWh und im Jahr 2022 0,55 Cent/kWh. Welche Werte zur Berechnung des CO₂-Preises nach dem 31. Dezember 2022 gelten, ist noch offen.
- 11 Diese Abgabe hat signifikanten Einfluss auf die Energiegestehungskosten und damit auf den Fernwärmepreis. So würden die Energiegestehungskosten in einem geprüften Unternehmen bezogen auf das Jahr 2019 bei sonst gleichen Bedingungen im Jahr 2021 um rd. 13,2 % und im Jahr 2022 um rd. 15,8 % steigen. Damit hat der Einsatz von erneuerbaren Energien zunehmend auch Einfluss auf den Gestehungspreis und mithin den Fernwärmepreis.

⁴ Quelle: [Energie- und Klimaschutzprogramm Sachsen 2021, S. 52](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

⁵ Quelle: [a. a. O., S. 71](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- 12 Die kommunalen Wärmeversorgungsunternehmen sollten weiterhin den vermehrten Einsatz erneuerbarer Energien unter der Prämisse prüfen, ob insbesondere in Anbetracht des CO₂-Preises deren Verwendung wirtschaftlicher ist.
- 13 Möglichkeiten für eine zunehmende Umstellung auf erneuerbare Energien bieten sich hier mit der Nutzung von Hochtemperatur-Wärmepumpen in Kombination mit Wärmerückgewinnung und Fernwärmenetzen, Biomasse, elektrischer Heizsysteme (Power-to-Heat), der Abwärmenutzung aus industriellen Prozessen und thermischen Solaranlagen. Um Unterschiede zwischen Erzeugung und Verbrauch auszugleichen, kommt den Speichern eine große Bedeutung zu.
- 14 Solche Maßnahmen setzen entsprechende konkrete Handlungskonzepte voraus, welche u. a. auch die Maßnahmen zeitlich, finanziell, technisch und wirtschaftlich ganzheitlich betrachten.
- 15 Lediglich ein Unternehmen hatte ein verschriftlichtes Konzept zur Betrachtung von Maßnahmen, welches Investitionen hinsichtlich des Einsatzes von erneuerbaren Energien beleuchtet. Dieses Unternehmen investierte jedoch am Ende des Prüfungszeitraumes in einen neuen Gaskessel.
- 16 Im Rahmen von Investitionsentscheidungen sollte auch die Frage des Einsatzes von erneuerbaren Energien mitbetrachtet werden.

2.3 Anschluss- und Benutzungszwang

- 17 Durch einen Anschluss- und Benutzungszwang können die Kommunen den Absatzmarkt ihrer kommunalen Wärmeversorger nachhaltig sichern.
- 18 Drei der 6 Kommunen haben bez. der Fernwärmeversorgung einen Anschluss- und Benutzungszwang erlassen, welcher sich jedoch in einem Fall nicht auf eine durchgeführte Erweiterung des Fernwärmenetzes bezog. Die Satzungen von 2 Kommunen wiesen hinsichtlich der Definition des Satzungsgebietes Defizite auf, sodass diese Satzungen nach der einschlägigen Rechtsprechung unwirksam sind.
- 19 Den Kommunen wird empfohlen, den satzungsmäßigen Erlass eines Anschluss- und Benutzungszwangs turnusmäßig zu prüfen. Dies schließt auch die Prüfung auf Rechtskonformität von bestehenden Satzungen mit ein.

2.4 Kalkulation der Preise

- 20 Unter Kalkulation wird im kaufmännischen Bereich die Berechnung der Entgelte für eine Leistung verstanden. Der SRH traf dabei unterschiedliche Konstellationen an. In einem Fall wurden die Preise letztmalig im Jahr 2005 kalkuliert, wobei diese sog. Nullpreiskalkulation nicht mehr auffindbar war.
- 21 Ein Unternehmen veranschlagte in seiner Kalkulation einen zu hohen Anteil an Fördermitteln und reduzierte damit die kalkulatorischen Gestehungskosten. Die auf dieser Basis kalkulierten Fernwärmepreise spiegelten damit die realen Gestehungskosten nicht wider. Dieser Fehler wurde auch im Rahmen von 2 aufeinanderfolgenden zweijährigen Kalkulationsperioden nicht bemerkt.
- 22 Preiskalkulationen sollten in regelmäßigen Abständen auf Aktualität und Anpassungsbedarf hin überprüft werden. Sie sind mindestens so lange aufzubewahren, wie sie die Grundlage für die darauf aufbauenden indexbasierten Preisanpassungen bilden.
- 23 Jede Kalkulation ist lediglich eine in die Zukunft gerichtete Prognose der Entwicklung der Kosten und Mengen. Aufgrund dieses Charakters ist sie zwangsläufig mit Unwägbarkeiten verbunden. Nur auf Basis einer Abrechnung der Kalkulationszeiträume kann objektiv beurteilt werden, woraus sich Abweichungen ergeben und damit die Ursache für Gewinne wie Verluste eruiert werden.
- 24 Die Wärmeversorgungsunternehmen sollten eine Abrechnung der Kalkulationszeiträume vornehmen und sich mit dieser auseinandersetzen.

25 Der Deckungsgrad der Fixkosten lag bei den geprüften Unternehmen stellenweise unter 100 %, in einem Fall bei nur 50 %. Um zu vermeiden, dass sich die Fixkosten bei einer sinkenden Absatzmenge nicht refinanzieren lassen, sollten grundsätzlich die Fixkosten über den Grundpreis abgebildet werden. Dabei sollte auch auf eine klare Zuordnung der fixen Kosten zum Grundpreis und der variablen Kosten zum Arbeitspreis geachtet werden, was im Rahmen der Prüfung nicht bei allen Unternehmen angetroffen wurde.

26 Die Wärmeversorgungsunternehmen sollten grundsätzlich ihre Umlage der Fixkosten mit dem Ziel einer weitreichenden Kostendeckung überprüfen.

2.5 Möglichkeit der Preisanpassung

27 Vier der 6 Unternehmen nutzten zur Anpassung ihrer Fernwärmepreise Preisgleitformeln, so auch für den Arbeitspreis. Nach der aktuellen Rechtsprechung müssen Preisgleitformeln für den Arbeitspreis neben dem Kostenelement auch ein sog. Marktelement aufweisen, welches die jeweiligen Verhältnisse auf dem Wärmemarkt mit abbildet. Spiegelt eine Preisanpassungsklausel eine derartige Kostenorientierung nicht wie erforderlich wider, ist sie schon aus diesem Grund mit § 24 Abs. 4 Satz 1 der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme nicht zu vereinbaren und damit unwirksam. Gerade in Anbetracht der aktuellen Preisentwicklung auf dem Primärenergiemarkt sind Preisgleitformeln wichtige Instrumente zur Anpassung der Preise für den Kunden und stellen damit ein Element für die Erreichung wirtschaftlicher Ziele dar. Die Preisgleitformeln von 3 Unternehmen genügten diesen Anforderungen nicht.

28 Preisgleitformeln sollten regelmäßig auf ihre Rechtskonformität überprüft werden.

2.6 Konzeptionen als Element der strategischen Steuerung von Unternehmen

29 Fünf der geprüften Unternehmen verfügten über die Wirtschaftspläne hinaus über keine weiteren langfristigen Planungen und Unternehmenskonzepte. Erst konkrete technische und betriebswirtschaftliche Betrachtungen können den notwendigen Investitions- und Finanzmittelbedarf offenlegen, welcher dann die Grundlage für die weiteren unternehmerischen Schritte bildet. Da Investitionen in ein Fernwärmenetz nicht unbedeutend sind, sind entsprechende Konzepte aufzustellen und laufend fortzuschreiben. Sie bilden dann die Grundlage für die Aufstellung der Wirtschaftspläne. Dabei sollte auch auf sich ändernde Parameter bzw. Grundlagen, insbesondere den tendenziell zurückgehenden Wärmeabnahmebedarf infolge Umsetzung von Wärmedämmmaßnahmen und Sparverhalten der Abnehmer, des fortschreitenden Klimawandels und des demografischen Wandels eingegangen werden.

30 Die Wärmeversorgungsunternehmen sollten über die Planungszeitspannen der Wirtschaftspläne hinausgehende strategische Planungen erstellen und regelmäßig fortzuschreiben.

2.7 Betätigung der unmittelbaren kommunalen Anteilseigner

31 Der SRH hat in der Vergangenheit regelmäßig darauf verwiesen, dass die Kommunen durch Auslagerung kommunaler Aufgaben erhebliche Teile des Vermögens und der Schulden den kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform übertragen haben. Obwohl sowohl der SRH als auch die StRPrÄ in der Vergangenheit wiederholt auf die Notwendigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen entsprechenden, leistungsfähigen Beteiligungsmanagements hingewiesen haben, offenbarte die gegenständliche Prüfung nach wie vor teils erhebliche Defizite.

32 Eine Beteiligungsverwaltung war in 3 Kommunen nicht eingerichtet. Damit war bereits eine Voraussetzung zur Steuerung und Überwachung der Unternehmen als Teil des kommunalen Führungsprozesses nicht erfüllt. Auch eine Analyse von Unternehmensdaten oder Kontrolle auf Einhaltung der Wirtschaftspläne wurde innerhalb dieser 3 Verwaltungen nicht vorgenommen.

33 Die Kommunen haben eine Beteiligungsverwaltung im Sinne des § 99 Abs. 1 SächsGemO einzurichten und vorzuhalten. Als Orientierung kann der vom SMI, SSG und dem SLKT veröffentlichte Leitfaden Beteiligungsmanagement dienen.

- 34 Es fehlten bei 3 Kommunen betriebswirtschaftliche Vorgaben für die Wärmeversorgungsunternehmen. Diese ergeben sich aus den von der Geschäftsführung aufgestellten Wirtschaftsplänen, welche auch die Gewinnerwartung damit zahlenmäßig selbst definieren.
- 35 Die Kommunen haben sicherzustellen, dass die strategische Steuerung durch den Stadt- bzw. Gemeinderat erfolgt. Dazu ist es erforderlich, Strategien mit mittel- und langfristigen Zielen auch betriebswirtschaftlich zu untersetzen und die entsprechenden Gesellschafterinteressen klar zu formulieren, um ihre Umsetzung kontrollieren zu können.
- 36 Die Beteiligungsberichte erfüllten oft nicht die Anforderungen des § 99 Abs. 2 SächsGemO und wurden dem Stadt- bzw. Gemeinderat teilweise verspätet vorgelegt.
- 37 In einer Gemeinde war der für das Beteiligungscontrolling zuständige Bedienstete gleichzeitig als Geschäftsführer in einem kommunalen Unternehmen bestellt und überwachte sich damit selbst.
- 38 Das Risiko von Kommunen im Rahmen ihrer Betätigung in Unternehmen ist unabhängig von der Einwohnerzahl. Die gegenständliche Prüfung hat gezeigt, dass auch die Betätigung von kleinen Kommunen mit wirtschaftlichen Risiken verbunden ist. Diesen gilt es, durch ein den jeweiligen Anforderungen entsprechendes Beteiligungsmanagement, entgegenzuwirken.

3 Stellungnahmen

- 39 Die geprüften Stellen haben keine Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages abgegeben. Das SMI und das SMEKUL erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag.
- 40 Das SMI folgt der Darstellung des SRH, wonach eine Erhöhung des Eigenkapitals durch Erwirtschaftung mittels kostendeckender Entgelte erfolgen sollte, um Entnahmen aus dem Kommunalhaushalt zu vermeiden. Es verweist daneben beispielhaft auf Möglichkeiten zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen. Weiterhin stellt das SMI klar, dass die Erfüllung der Aufgabe Beteiligungsverwaltung nicht von einer bestimmten Struktureinheit innerhalb der Gemeindeverwaltung abhängig ist.
- 41 Nach Auffassung des SSG ist die Gemeindegröße entscheidend für die Größe der Beteiligungsverwaltung. Insofern seien die Aussagen in Bezug auf kleinere Gemeinden nicht nachvollziehbar.
- 42 Das SMEKUL folgt den Ausführungen des SRH und ergänzt, dass im Rahmen zukünftiger Investitionsentscheidungen das Ziel der Treibhausgasneutralität die maßgebliche Kenngröße in Abhängigkeit von Verfügbarkeit sowie der Preise/Gestehungskosten der jeweiligen Energieträger sein wird. Gerade im Hinblick auf den Einsatz erneuerbarer Energien bilde § 109 des Gebäudeenergiegesetzes eine mögliche Grundlage für einen Anschluss- und Benutzungszwang.

4 Schlussbemerkungen

- 43 Der SRH weist zum wiederholten Male darauf hin, dass die Ausgestaltung des kommunalen Beteiligungsmanagements von Anzahl und Umfang der Beteiligungen bestimmt wird und nicht von der Einwohnerzahl abhängig ist. An welcher Stelle die Aufgabe wahrgenommen wird, obliegt der Organisationshoheit der Kommunen.
- 44 Die Preise für fossile Primärenergieträger sind weiter gestiegen. So erhöhten sich die Aufwendungen für Erdgas im April 2022 gegenüber dem gleichen Zeitpunkt des Vorjahres um 22,3 %. Dies hat zu einer Steigerung der Fernwärmepreise um 34,8 % im identischen Zeitraum beigetragen.⁶ Der gegenwärtig geführte Diskurs um die Versorgungssicherheit in Anbetracht der aktuellen geo- und weltpolitischen Lage verdeutlicht zusätzlich die Notwendigkeit zu einem Umdenken hin zu erneuerbaren Energien mit möglichst regionalem Bezug.

⁶ [Medieninformation des StaLa vom 28. April 2022 Nr. 56/2022](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

⁴⁵ Die Energiewende stellt für die Kommunen eine große Herausforderung dar. Um diese bei der Initiierung und Umsetzung der Wärmeplanung zu unterstützen, wurde am 7. April 2022 das Kompetenzzentrum Kommunale Wärmewende als bundesweite Anlaufstelle für Kommunen in Betrieb genommen. Dessen Aufgabe ist es die Kommunale Wärmeplanung in Deutschland voranzubringen, indem Kommunen mit Fachakteurinnen und -akteuren vernetzt und mit Knowhow nach aktuellem Stand der Technik unterstützt werden.