

Weiterentwicklung des gesetzlichen Rahmens für den Ausbau der Nah- und Fernwärme sowie dezentraler Wärmeanlagen

Stand: 14.08.2025

Für die erfolgreiche Umsetzung der Wärmewende in Deutschland besteht weiterhin ein dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Wichtige Regelungen betreffen sowohl die Erzeugungs- und Infrastrukturebene (BEW/KWKG) als auch Detailregelungen auf Verordnungsebene (AVBFernwärme- und Wärmelieferverordnung). Aus Sicht der Kommunen und Endverbraucher sind insbesondere das Wärmeplanungsgesetz und das Gebäudeenergiegesetz von zentraler Bedeutung.

1. Bundesförderung effiziente Wärmenetze

1.1 Förderprogramm gesetzgeberisch absichern

Die Bundesförderung effiziente Wärmenetze (BEW) fördert seit 2023 das Erstellen von Transformationsplänen, Betriebs- und Investitionskosten. Das Programm ist, für sich genommen, gut gestaltet, jedoch noch immer chronisch unterfinanziert (vgl. Urteil zum Klima- und Transformationsfonds), gesetzlich nicht abgesichert und läuft Mitte 2028 aus. Eine Verstetigung und Erhöhung der Förderung könnte – in Kombination mit attraktiven Förderbedingungen (vgl. Kapitel 2) – eine bezahlbare leitungsgebundene Wärmeversorgung gewährleisten, sowohl in ländlichen als auch städtischen Wärmenetzgebieten. Folgende Umsetzungsoptionen sind zielführend:

Vorschlag 1: Verstetigung und schrittweise Erhöhung der BEW-Förderung auf bis zu 3 Mrd. Euro p.a.

Vorschlag 2: Überführung der BEW-Förderung in ein gesetzlich abgesichertes Wärmefördergesetz.

Vorschlag 3: Einnahmen aus CO₂-Bepreisung (ETS/BEHG) anteilig zweckgebunden für Wärmewende verwenden.

1.2 Richtlinie praxisgerecht auslegen

In den vergangenen Monaten hat das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) mehrere Entscheidungen zur Auslegung der BEW-Förderrichtlinie getroffen, die nicht praxisgerecht sind und die Umsetzung von Wärmewendeprojekten verzögern und gefährden, unter anderem:

- Bei vielen förderfähigen Wärmeerzeugungsanlagen werden die Erlöse der Wärmelieferung durch das BAFA systematisch überschätzt. Dadurch schrumpft die „Wirtschaftlichkeitslücke“, die als Deckel für die Fördersumme fungiert. Die daraus resultierende Kürzung der Förderquote gefährdet die Umsetzung, z.B. von Tiefengeothermie-Projekten.
- Bei Tiefengeothermie-Projekten werden wesentliche Bestandteile der Investitionskosten nicht als förderfähig anerkannt, z.B. die Kosten der Bohrstromlieferung.
- Bei Projekten, die Abwärme aus thermischen Abfallbehandlungsanlagen nutzen, wird diese derzeit nicht als „unvermeidbar“ eingestuft. Dadurch ist sie von der BEW-Förderung ausgeschlossen. Infolge der

fehlenden Förderfähigkeit wird ein erheblicher Anteil verfügbarer Abwärme nicht verwertet. Dies schließt sogenannte Rauchgaswärmepumpen mit ein, die ansonsten in die Umwelt entweichende Abwärme dem Wärmenetz effizient zuführen und damit als besonders umweltschonend gelten. Im novellierten KWKG und im Wärmeplanungsgesetz ist dieser Sachverhalt bereits adressiert. Hier wurden die Worte „industrielle Abwärme“ durch „unvermeidbare Abwärme“ ersetzt. Für die BEW sollte es hier zu einer Angleichung kommen.

- Power-to-Heat-Anlagen bieten einen wichtigen Baustein für die Systemdienlichkeit insbesondere bei negativen Strompreisphasen, weil der Verbrauch bedarfsgerecht hochgefahren und damit der Erzeugungsüberschuss ausgeglichen werden kann. Derzeit verhindern jedoch hohe Sekundärkosten beispielsweise für Netzentgelte, dass die Flexibilität von Power-to-Heat-Anlagen zur Geltung kommt. Daher ist es ein zielführendes Vorgehen, nicht die BEW-Förderung von Capex oder Opex anzupassen, sondern eine Netzentgeltbefreiung bei negativen Strompreisen für diese Anlagen einzuführen.

Vorschlag 4: Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) erteilt dem BAFA die Anweisung, Förderrichtlinien sachgerecht auszulegen und weitere Wärmeerzeugungstypen in die Förderung aufzunehmen.

Daneben sollte es ein Ziel sein, die Bearbeitungszeiträume deutlich zu verkürzen, da Bewilligungen derzeit oft deutlich über sechs Monate andauern. Auf dieser Grundlage können kaum gesicherte Finanzierungskonzepte erstellt werden, da Preise, Angebote und Verfügbarkeiten sich in diesen Zeiträumen verändern können.

Vorschlag 5: Schaffung eines vereinfachten, standardisierten und digitalisierten Antragsprozesses, um Förderzusagen in unter drei Monaten zu erreichen.

2. Finanzierungsmöglichkeiten erweitern

Für die Umsetzung der Energie- und Wärmewende sind erhebliche Investitionen der Energiewirtschaft erforderlich. Die Gleichzeitigkeit der Investitionen wie auch die Höhe der notwendigen Finanzmittel stellen eine enorme Herausforderung dar. Um den Wärmeausbau in dem für die Klimaziele notwendigen Umfang umsetzen zu können und gleichzeitig sozialverträgliche Preise zu erreichen, sind weitreichende Förderoptionen auf Bundes- und Landesebene unverzichtbar. Dabei gilt es, mehrere Maßnahmen schnell zu implementieren, um eine passgenaue Unterstützung zu gewährleisten und beim Umbau zu einer klimafreundlichen Fernwärmeversorgung keine Zeit zu verlieren. Die folgenden Finanzierungsmöglichkeiten sind zu empfehlen:

- Die Einbindung staatlicher oder supranationaler Förderbanken – beispielsweise der KfW, NBank, EIB, EBWE oder des Green Climate Fund – in den direkten Erwerb von Genussscheinen bietet ein etabliertes und gleichzeitig innovatives Modell zur Eigenkapitalstärkung von Energieunternehmen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den **Einsatz von Genussscheinen** sind erprobt, wodurch das Instrument unmittelbar verfügbar ist. Unter bestimmten Voraussetzungen können Genussscheine bilanziell als Eigenkapital ausgewiesen werden, während sie steuerlich häufig als Fremdkapital gelten – ein Vorteil, der bilanzielle Stabilität mit steuerlicher Effizienz verbindet. Förderbanken genießen gegenüber Geschäftsbanken regulatorische Freiheiten, die eine flexible und kostengünstige Refinanzierung ermöglichen. Für Energieunternehmen eröffnet der Zugang zu günstigem Eigenkapital eine zusätzliche Hebelwirkung bei der Fremdkapitalfinanzierung. Pilotprojekte könnten zudem mit vergleichsweise geringem administrativen Aufwand initiiert werden, was den Einstieg in innovative Finanzierungsmodelle erleichtert.

- **Hybridanleihen** gelten als erweiterte Eigenkapitalinstrumente und sind insbesondere in kapitalintensiven Branchen wie der Telekommunikation und Energieversorgung etabliert. Sie bieten Unternehmen eine attraktive Möglichkeit zur Eigenkapitalstärkung, da sie von Rating-Agenturen und Banken bei Erfüllung bestimmter Kriterien – wie sehr langen Laufzeiten, klarer Nachrangigkeit im Insolvenzfall, Rückkaufverpflichtung nach fünf Jahren und externem Rating – in der Regel zu 50 % als Eigenkapital anerkannt werden. Um ihre Marktakzeptanz weiter zu erhöhen, sollten Förderbanken eine Garantie für die Anschlussfinanzierung nach fünf Jahren aussprechen. Zusätzlich könnten ein staatlicher Garantiefonds sowie steuerliche Anreize die Attraktivität hybrider Finanzierungsinstrumente steigern. Eine Harmonisierung der Standards für HGB-bilanzierende Unternehmen und verbindliche Vorgaben durch Bankenaufsichtsbehörden würden zudem den Zugang zu Hybridanleihen erleichtern und deren Anerkennung als Eigenkapital auch außerhalb der IFRS-Regulierung sichern.

Vorschlag 6: Die Bundes- und Landesgesetzgeber prüfen die Implementierung attraktiver Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere die Einbindung von Förderbanken in den direkten Erwerb von Genussscheinen.

Vorschlag 7: Ermöglichung von Hybridanleihen mit langen Laufzeiten bzw. Garantien für Anschlussfinanzierungen durch Förderbanken, um von Rating-Agenturen zu 50 % als Eigenkapital anerkannt zu werden.

3. Novelle der AVBFernwärme-Verordnung

3.1 Refinanzierbarkeit von Investitionen sicherstellen

Der Umbau der Fernwärmeversorgung ist kapitalintensiv und erfordert Investitionen in Milliardenhöhe. Angesichts der enormen Zukunftsaufgabe ist es zentral, dass die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) ein Regelwerk bereitstellt, welches es den Versorgern ermöglicht, Investitionen vorzunehmen und die Refinanzierung sicherzustellen.

- Wärmeversorger sollten ihre Preise anpassen können, wenn nachweislich höhere Kosten durch den Bau von Anschlussleitungen für neue Erzeugungsanlagen oder sonstige Dekarbonisierungsmaßnahmen entstehen – auch unabhängig von den Vorgaben zur Preisänderungsklausel (vergleiche § 24a Entwurf AVBFernwärmeV, Juli 2024). Kundinnen und Kunden wird in diesem Fall ein Sonderkündigungsrecht eingeräumt.

3.2 Transparenz und Verständlichkeit steigern

Die Themen Akzeptanz und Transparenz der Fernwärme sind Gradmesser des zukünftigen Erfolgs. Deshalb gilt es zu berücksichtigen, dass sich Fernwärmesysteme zum Teil erheblich unterscheiden und eine Vergleichbarkeit komplex ist, weil unterschiedlichste Erzeugungsformen und Netzgrößen zum Einsatz kommen und jede Kommune individuelle Kosten veranschlagt. Folgende Ansätze könnten die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit erhöhen:

- Einheitliche Benennung der Formelbestandteile und Einführung eines Glossars. Gegenwärtig werden bspw. Leistungs- und Grundpreis synonym genutzt, was die Verständlichkeit erschwert.
- Konzentration auf zentrale, aktuelle Indizes, die nachvollziehbar und öffentlich zugänglich sind (z.B. Statistisches Bundesamt, Destatis). Die Nutzung von Wärmepreisindizes sollte verpflichtend sein. Diese Indizes bilden zunehmend den erhöhten Einsatz von erneuerbaren Energien in Wärmenetzen ab.

Vorschlag 8: Der Verordnungsentwurf aus Juli 2024 ist ausgewogen und setzt die richtigen Impulse. Dieser könnte die Grundlage für eine zweckmäßige Novellierung darstellen (Beginn Herbst/Winter 2025/26) und die Interessen des Verbraucherschutzes sowie der Energiebranche gleichermaßen berücksichtigen.

4. Novellierung der Wärmelieferverordnung

Die Novellierung der Wärmelieferverordnung (WärmeLV) ist ein wesentlicher Faktor, um die Bedingungen für eine klimafreundliche Wärmeversorgung voranzubringen. Eine Anpassung kann zu einer Förderung und Vereinfachung der Umstellung auf Fernwärmeversorgung in Mietwohngebäuden führen. Zudem bietet die Novellierung die Chance, Rechtssicherheit für Gebäudeeigentümer zu schaffen, indem ein Anschluss an Fernwärmenetze ohne rechtliche Hürden ermöglicht wird.

4.1 Kostenvergleich nach Wärmelieferverordnung auf erneuerbaren Energien ausrichten

Die WärmeLV gilt für Gebäude, die von einer Zentralheizung auf eine neue Wärmelösung umgerüstet werden. Dafür werden die Verbräuche der zurückliegenden drei Jahre mit den spezifischen Kosten aus der letzten Abrechnung verwendet und mit den in diesem Zeitraum berechneten Kosten für Nah- und Fernwärmekosten verglichen. Der Vergleich ist nicht korrekt, da die Investitionskosten bei Wärmenetzen im Wärmepreis und damit im Kostenvergleich enthalten sind, während Investitionskosten vorhandener Wärmeerzeugungsanlagen nicht berücksichtigt werden.

Vermietende dürfen jedoch für die Erstvertragslaufzeit (i. d. R. 5 Jahre) die jährlichen Mehrkosten der Nah- und Fernwärme nicht umlegen, unabhängig von der Entwicklung der Gas- und Fernwärmepreise. In der aktuellen Form verhindert die Verordnung einen Wechsel auf eine klimafreundliche Wärmeversorgung mittels Fernwärme, die sich zunehmend aus erneuerbaren Energien und Abwärme zusammensetzt.

4.2 Wärmeplanung ganzheitlich betrachten und Gesetze sinnvoll verknüpfen

Die kommunale Wärmeplanung ist die Richtschnur für den Weg zur Klimaneutralität und sollte auch als kosteneffizienteste Lösung betrachtet werden. Diese gilt es nun mit der WärmeLV sinnvoll zu verknüpfen und zu ergänzen:

- In Gebieten, in denen es nach der kommunalen Wärmeplanung eine Empfehlung für Wärmenetzgebiete gibt, sollte beim Umstieg auf Nah- oder Fernwärme der Kostenvergleich nach Wärmelieferverordnung entfallen.
- Wird eine andere Wärmelösung gewählt oder existiert noch keine kommunale Wärmeplanung, so sollte für den Vergleich eine Einschätzung auf Basis von bundeseinheitlichen Annahmen (einschließlich CO₂-Kosten) berücksichtigt werden.
- Grundlage eines Kostenvergleichs sollte sowohl für die zukünftige als auch vorhandene Wärmeversorgung eine Vollkostenbetrachtung sein. Dazu sind neben den aktuellen Betriebskosten auch die Investitionskosten für beide Varianten einzubeziehen, um eine tatsächliche Vergleichbarkeit für die kosteneffizienteste Lösung sicherzustellen.

Vorschlag 9: Die WärmeLV setzt in einer Neuregelung auf einen fairen Vollkostenvergleich zwischen der Fernwärme und fossilen Energieträgern in der Wärmeversorgung und verzichtet auf einen Kostenvergleich bei Vorliegen eines ausgewiesenen Wärmenetzgebietes.

Vorschlag 10: Der Verordnungsentwurf liegt im Verantwortungsbereich des Bundesministeriums der Justiz (BMJ). In der letzten Legislaturperiode sind aus dem Ministerium keine Impulse für eine Novellierung der WärmeLV ausgegangen. Zur Beschleunigung des Verfahrens sollte eine End-to-End-Verantwortung im federführenden BMWF erfolgen, in dem auch weitere wärmerrelevante Gesetzgebungsverfahren verantwortet werden.

Vorschlag 11: Zeitgleiche Bearbeitung der WärmeLV und der AVBFernwärmeV und Abstimmung beider Verordnungen aufeinander (Beginn nach Sommerpause 2025, Fertigstellung Winter 2025/26)

5. Wärmeplanungsgesetz: Moderate Anpassungen erforderlich

Mit dem Instrument des Wärmeplanungsgesetzes (WPG) definieren Kommunen, mit welcher Technologie sie die Transformation zu einer klimaneutralen Versorgung 2045 sicherstellen wollen. Das Gesetz sollte weiterentwickelt, in Bezug auf unvermeidbare Abwärme mit anderen Gesetzen harmonisiert und hinsichtlich der Biomasse deutlich vereinfacht werden.

Vorschlag 12: Der Begriff der „unvermeidbaren Abwärme“ sollte bundeseinheitlich definiert (WPG, GEG, BEHG, QNG, BEW und CO₂-Kostenaufteilungsgesetz) und als 100 Prozent klimaneutral bewertet werden. Hierzu zählt auch die Abwärme aus Abfallverwertungsanlagen, die als Nebenprodukt anfällt.

Vorschlag 13: Bei diesen Anlagen und bei Netzlängen von mehr als 50 Kilometern ist der Einsatz von Biomasse derzeit noch auf 15 Prozent begrenzt. Die Beschränkung des biogenen Anteils sollte gänzlich aufgehoben werden. Als Zwischenlösung bis zur vollständigen Aufhebung ist es denkbar, zumindest den biogenen Anteil der Abwärme aus Abfallverwertungsanlagen nicht in die 15%-Grenze einzubeziehen, da die Wärme ohnehin als unvermeidbare Abwärme anzuerkennen ist.

6. Gebäudeenergiegesetz und Bundesförderung für effiziente Gebäude zielführend ausrichten

6.1 Gebäudeenergiegesetz: Reform mit Augenmaß und vertrauensbildende Kommunikation

Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) hat in den zurückliegenden Jahren für viel Verunsicherung gesorgt. Dabei ist es aus fachlicher Sicht besser als sein Ruf, jedoch an vielen Stellen erklärungs- und reformbedürftig. Zielführend wäre eine Vereinfachung, Kürzung, Entbürokratisierung und praxistaugliche Ausgestaltung. Von entscheidender Bedeutung für Endkunden sind eine verlässliche Fortführung und Weiterentwicklung mit Augenmaß sowie eine zuverlässige Bundesförderung effiziente Gebäude (BEG).

Vorschlag 14: Das GEG sollte sich ausschließlich auf Regeln zu Gebäuden und Heizungssystemen konzentrieren und nur Vorgaben für Gebäudeeigentümer machen. Sämtliche Anforderungen an Wärmenetzbetreiber sollten in das WPG überführt, Vorgaben zum Strom-, Gas- und Wasserstoffnetz im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) geregelt werden.

Vorschlag 15: Die Vorgaben eines Erneuerbaren-Anteils von 65 Prozent sind sinnvoll und sollten beibehalten werden.

Vorschlag 16: Zielführend ist die Schaffung von realistischen Übergangsregelungen und -fristen. Bei einem flächigen Ausbau der Wärmenetzinfrastruktur ist der im Gesetz vorgesehene Zeitraum von zehn Jahren zu gering – insbesondere im Hinblick auf die verfügbaren Tiefbaukapazitäten. Maßgeblich ist die Erreichung der Klimaneutralität im Zieljahr 2045. Ist der verbindliche Anschluss an ein Nah- oder Fernwärmenetz vorgesehen, sollten die zeitlichen Vorgaben gemäß § 71 j Abs. 1 entfallen.

6.2 Anpassungsbedarf bei der BEG-Heizungsförderung

Eine verlässliche Fortführung der Heizungsförderung ist dringend geboten. Abrupte Eingriffe sorgen für Verunsicherung und gefährden den Hochlauf klimaneutraler Heizungssysteme.

Vorschlag 17: Die bestehende Fördersystematik sollte beibehalten, die Förderhöhen jedoch schrittweise abgesenkt werden – unter Berücksichtigung einer langfristigen Ankündigung. Gleichzeitig gilt es, die Förderhöhen zu vereinheitlichen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum bspw. die Wärmepumpenförderung bei privaten Vermietern 30 Prozent beträgt, während Eigennutzer bis zu 70 Prozent erhalten können.

7. Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz

7.1 Geltungsdauer erweitern und Evaluierung schnellstmöglich implementieren

Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) ist aktuell für den Ausbau der Nah- und Fernwärme das bei Weitem wirksamste Fördergesetz. Es hat nicht nur Strom- und Wärmeerzeugungsanlagen im Fokus, sondern auch Nah- und Fernwärmenetze, -speicher und Power-to-Heat-Anlagen, mit denen abgeregelter Strom ins Wärmesystem integriert werden kann.

Das Gesetz war bis zur letzten Bundestagssitzungswoche im Januar 2025 in seiner Laufzeit auf die Inbetriebnahme von Anlagen bis Ende 2026 begrenzt. Da zwischen Planung, Beschluss und endgültiger Inbetriebnahme meist mehr als zwei Jahre nötig sind, bremste die zeitliche Begrenzung der Förderung bereits heute die Dynamik des Fernwärmeausbaus, da sie keine ausreichende Investitionssicherheit bot. Mit der jetzt beschlossenen Verlängerung des KWKG bis 2030 wurde nun eine wichtige Maßnahme beschlossen, die wir sehr begrüßen.

Die Verlängerung kann jedoch nur eine kurzfristige Übergangslösung darstellen. Die im Gesetz vorgesehene Evaluierung, die 2022 hätte erscheinen müssen, sollte schnellstmöglich umgesetzt werden. Ziel des Monitoringberichts sollte die wissenschaftlich fundierte Überprüfung sein, ob die gesetzgeberischen Maßnahmen ihre volle Wirkung entfalten. Er dient somit als Grundlage für die strategische Weiterentwicklung des KWKG und sollte in der aktuellen Legislaturperiode entschlossen angegangen werden.

Vorschlag 18: Erstellung des verpflichtenden KWKG-Monitoringberichtes durch das BMWF (ab September 2025).

7.2 Strategische Weiterentwicklung

Auf Grundlage des KWKG-Monitoringberichts ist zu analysieren und zu diskutieren, ob und wie die Wärmeförderungsarchitektur zukunftssicher aufgestellt werden kann. Im Zentrum des neuen Gesetzes steht die kostengünstige Erreichung der Klimaneutralität 2045. Um die deutschen Klimaschutzziele zu erreichen, sollte die KWKG-Förderung mit einer Perspektive bis 2035 ausgestaltet sein.

Das umlagefinanzierte KWKG bietet den Vorteil, den Bundeshaushalt nicht zu belasten. Insbesondere in Zeiten, in denen der Bundeshaushalt unter erheblichem Druck steht und das Bereitstellen ausreichender Fördermittel nicht gesichert erscheint, schafft das KWKG damit Investitions- und Planungssicherheit. Je umfangreicher die Förderung von erneuerbarer Wärme (und unvermeidbarer Abwärme) sowie der Ausbau der Wärmenetze und die Errichtung von Wärmespeichern über das KWKG organisiert wird, desto geringer fällt der Finanzierungs- und Fördermittelbedarf aus dem Bundeshaushalt aus.

Darüber hinaus liegt spätestens Mitte 2028 in allen Kommunen Deutschlands eine kommunale Wärmeplanung vor. Deren Auswertung bietet eine gute Grundlage, um neue Förderinstrumente für städtische und ländliche Räume zu diskutieren.

Vorschlag 19: Weiterentwicklung des KWKG unter den klimapolitischen Zielvorgaben (ab 2026) mit Perspektive bis 2035, u.a. Entfristung der Wärmenetzförderung.

Vorschlag 20: Prüfung einer Überführung in ein eigenständiges Segment im Kapazitätsmechanismus und Evaluation der bundesweiten kommunalen Wärmepläne.