

Wärmenetze: Verlässliche Rahmenbedingungen statt Regulierungswut und Ausbaustopp

VKU zu den Beschlüssen der 20. Verbraucherschutzministerkonferenz und dem XXV. Bericht der Monopolkommission

Versachlichung der Debatte zum Wohl des Klimaschutzes

Fernwärme ist ein akzeptiertes, verlässliches und bewährtes Gut, welches sich in vielen Städten und Regionen etabliert hat. Die aktuellen Forderungen nach unsachgemäßer Regulierung und Entflechtung führen zu einem Akzeptanzverlust und einer zunehmenden Verunsicherung der Verbraucher. Hierdurch werden Entscheidungen zum Umstieg auf klimaneutrale Wärme verzögert und die Erreichung der Klimaziele ausgebremst. Eine sozialverträgliche Wärmewende lässt sich nicht durch Eingriffe in ein System vollziehen, welches sich inmitten einer Transformation hin zu einer klimaneutralen Wärmeversorgung befindet. **Der VKU mahnt daher eine Versachlichung der politischen und medialen Debatte an, die sich an bewährten Instrumenten der Preisbildung und -kontrolle sowie technisch sinnvollen Lösungen orientiert.**

Fernwärme ist etwas grundsätzlich Anderes als Strom und Gas – aber auch hier gibt es keine Preisregulierung

Im Gegensatz zu Strom- und Gasnetzen handelt es sich bei Wärmenetzen um **lokal bzw. regional abgegrenzte, geschlossene Systeme mit einer definierten Kundenzahl**. Eine räumliche Verteilung von Wärme ist nur im jeweiligen Wärmenetz möglich. Anders als bei Strom und Gas kann eine Kilowattstunde also nicht quer durch Deutschland transportiert werden. Zudem ist Fernwärme kein homogenes Gut: Das Verhältnis zwischen Wärmebedarf und Wärmeerzeugung muss in einem Wärmenetz präzise aufeinander abgestimmt sein – u. a. in Bezug auf nachgefragte Temperaturniveaus als auch auf saisonal und wochentags variierende Nachfragemengen. Zudem werden im Strom- und Gassektor lediglich die Netze als natürliche Monopole reguliert, der Endkundenpreis hingegen nicht. Das Bundeskartellamt kam bereits 2012 zu dem Ergebnis, dass eine Vergleichbarkeit mit Strom und Gas nicht gegeben sei. Die Sinnhaftigkeit

einer Regulierung des Fernwärmebereichs, jedenfalls eine Regulierung von Verbraucherpreisen, sei sehr zweifelhaft. Der bürokratische Aufwand wäre immens und insbesondere bei kleinen Fernwärmenetzen unverhältnismäßig.¹ Diese Sichtweise wurde jüngst erneut bekräftigt. Stattdessen sei eine wirksame Rechtsdurchsetzung und höhere Klarheit bei den zahlreich vorhandenen Regeln sinnvoll.²

Keep it simple: Bewährte Instrumente stärken

Fernwärme steht im Wettbewerb mit anderen Wärmetechnologien wie Wärmepumpen, Hybrid-Heizungen und Biomasse-Kesseln. Der Fernwärmeversorger muss daher attraktive Angebote erstellen. Verbraucher genießen dabei einen hohen Schutz, da Fernwärmepreise der **kartellrechtlichen Preismissbrauchsaufsicht** unterliegen, welche durch die Erweiterung des § 29 GWB verstärkt wurde. Zusätzlich sind zivilrechtliche Verfahren möglich, um Preismissbrauch zu bekämpfen. Regelmäßige Untersuchungen durch das Bundeskartellamt und die Landeskartellbehörden sowie erfolgreiche Klageverfahren zeigen, dass es keine Anzeichen für ein Vollzugsdefizit bei der kartellbehördlichen Überwachung der Fernwärme gibt.

Die Fernwärme-Branche hat auf dem Fernwärmegipfel 2023 zugesagt, den Verbraucherschutz zu stärken. Dieser Zusage sind die drei Verbände AGFW, BDEW und VKU zwischenzeitlich nachgekommen. Unter anderem haben sie ihre Mitgliedsunternehmen aufgerufen, sich an der bereits für Fernwärme zuständigen **Universalschlichtungsstelle des Bundes** zu beteiligen. Die positive Resonanz zeigt, dass eine Teilnahmepflicht nicht erforderlich ist. Die Forderungen der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) nach der Einführung eines kostenfreien, außergerichtlichen, branchenspezifischen Streitbeilegungsverfahrens für Verbraucher ist daher redundant. **Der VKU befürwortet die Stärkung der Kompetenzen vorhandener Behörden und warnt vor der Schaffung zusätzlicher bzw. doppelter**

¹ [Bundeskartellamt, 2012, Sektoruntersuchung Fernwärme, S. 4, 112](#)

² [BKartAmt-Präsident Andreas Mundt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.06.24](#)

Strukturen sowie der Überforderung bereits überlasteter Behörden.

Sorgfältige Weiterentwicklung der Preisänderungssystematik statt erratischer Regulierung als Ausbaubremse

Fernwärmeversorgungsverträge sind aus sachlichen Gründen sowie im Kosteninteresse aller Fernwärmekunden oftmals langfristig vereinbart. Da sich Versorgungskosten über die Zeit hinweg verändern, bedarf es eines Mechanismus, der das gefundene Preis-Leistungs-Verhältnis sichert. **Preisänderungsklauseln nach § 24 (4) AVBFernwärmeV haben sich dafür seit Jahrzehnten bewährt.** Der Preis verändert sich während der Vertragslaufzeit so nicht beliebig, sondern auf Grundlage objektiver Kriterien, wie z. B. Indizes des Statistischen Bundesamtes oder EEX-Börsennotierungen. Marktentwicklungen werden daher mit zeitlicher Verzögerung und in gedämpfter Form an die Kundinnen und Kunden weitergegeben. Hiervon profitierten die Fernwärmekunden am Anfang der Energiepreiskrise, als Strom- und Gaspreise bereits massiv anstiegen. Die Nachläufer der Energiepreiskrise werden auch in der Fernwärme spätestens zum Jahreswechsel überwunden sein. Mit der **Preistransparenzplattform** erkennt die Branche außerdem an, dass Transparenz die Attraktivität der Fernwärme steigert und die Verabredungen des Fernwärmegipfels erfüllt.

Die milliardenschweren Investitionen zur Transformation der Fernwärme erfordern stabile Rahmenbedingungen und klare Refinanzierungsmöglichkeiten. **Der VKU warnt davor, die bestehende Preisänderungssystematik grundsätzlich infrage zu stellen. Eine unkalkulierbare ex-ante-Preisregulierung oder eine Preis-Cap-Regulierung, wie sie die VSMK bzw. die Monopolkommission (MoPoKo) fordern, werden einen sofortigen Ausbaustopp zur Folge haben.** Trotz notwendiger Anpassungen der Preisänderungsklauseln aufgrund neuer Erzeugungsstrukturen zeigt die Diskussion in der Branche, dass bewährte Mechanismen beibehalten werden sollten. Außerdem belegen Erfahrungen aus dem Ausland, wie in Dänemark, dass regulierte Fernwärmepreise nicht zwingend niedriger sind.

Kostensteigerung statt Verbraucherschutz: Risiken von Entflechtung und Drittzugängen im Fernwärmesystem

Eine Entflechtung **von Netzbetrieb und Wärmeerzeugung nach Vorbild der Gas- und Elektrizitätsnetze** ist weder umsetzbar noch dient es dem Verbraucherschutz. Eine Entflechtung führt zu hohen administrativen Kosten und Synergieverlusten ohne Nutzen für die Verbraucher; im Gegenteil verursacht ein solcher Eingriff zusätzliche Kosten. Solche Eingriffe zerstören die Investitionsbereitschaft kommunaler Unternehmen, welches die Wärmewende und die Klimaziele gefährdet. Die Forderungen der VSMK und MoPoKo lehnt der VKU daher ab.

Fernwärme kann weder überregional erzeugt noch geliefert werden. Der Ausgleich von Erzeugung und Nachfrage muss daher in geschlossenen und räumlich begrenzten Systemen erfolgen. Unterschiedliche

Temperaturniveaus erfordern zudem spezifische Anpassungen und eine hydraulische Modellierung des Netzes. Die unkonditionierte Einspeisung oder Durchleitung von Wärme Dritter würde dieses fein austaritierte und auf Effizienz ausgerichtete System sprengen. Die Folge sind hohe Kosten durch nötige Investitionen in Steuerung, Betrieb und Absicherung der Wärme Dritter. Vertraglich vereinbarte Drittzugänge haben sich hingegen als sachgerechte und kostengünstige Alternative zu gesetzlich verpflichtenden bewährt. **Die nationalen Spielräume in der RED III sollten genutzt werden, um regulierte Drittzugänge zu vermeiden.**

Der VKU warnt vor experimentellen Eingriffen in das grundlegende System der Fernwärme-Versorgung. Anders als bei Strom und Gas sind sowohl eine Entflechtung von Netzbetrieb und Wärmeherzeugung als auch ein verpflichtender Drittzugang weder ökonomisch sinnvoll noch effizient umsetzbar. Nach der Debatte über das Gebäudeenergiegesetz und den Akzeptanzproblemen für Wärmepumpen wäre eine Diskussion über eine stärkere Regulierung der Wärmenetze fatal. Sie würde sowohl dem Klima als auch den Verbrauchern schaden, da die dringend benötigte Wärmewende verzögert würde.

Die Politik ist gefordert: Ermöglichen statt Ausbremsen

Der Aus- und Umbau der Fernwärme ist ein enormer Kraftakt, der verlässliche politische Rahmenbedingungen benötigt. Noch in dieser Legislaturperiode müssen entscheidende Weichen gestellt werden:

- **Verstetigung und Ausfinanzierung der BEW:** Die BEW, das zentrale Förderinstrument für klimaneutrale Energieträger und den Fernwärmeausbau, ist bis 2028 befristet und unterfinanziert. Sie sollte gesetzlich verankert und mit mindestens 3 Mrd. Euro jährlich ausgestattet werden.
- **Verlängerung und Weiterentwicklung des KWKG:** Das KWKG, als zweite Säule, ermöglicht Aus- und Umbau der Fernwärme ohne Haushaltsmittel. Eine Verlängerung über 2026 hinaus und eine Weiterentwicklung sind nötig.
- **Novellierung von §556c BGB und Wärmelieferverordnung:** Anpassungen an die GEG-mietrechtlichen Änderungen sind erforderlich, um Chancengleichheit zwischen Eigenversorgung und Fernwärme im Mietmarkt zu schaffen.
- **Novellierung der AVBFernwärmeV:** Die Novellierung sollte Planungs- und Investitionssicherheit stärken. Preisänderungsklauseln müssen an neue Gegebenheiten angepasst werden können. Kundenseitige Vertragsanpassungsrechte sollten europarechtlich konform ausgestaltet werden.