

Berlin, 8. Juni 2026

BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin
www.bdew.de

Diskussionspapier

Preisänderungsklauseln zukunftsfest ausgestalten: Wärmenetztransformation rechtssicher refinanzieren

Zusammenfassung der BDEW-Studienergebnisse zur Zukunftsfähigkeit von Preisänderungsklauseln während der Dekarbonisierung der Wärmenetze und daraus ableitbare Rahmenbedingungen

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

1 Problembeschreibung

Wärmenetze sind ein zentraler Baustein für eine klimaneutrale, sichere und bezahlbare Wärmeversorgung. Das Wärmeplanungsgesetz verpflichtet Bestandsnetze zu einer schrittweisen Dekarbonisierung. Damit verändern sich die wirtschaftlichen Grundlagen der Fern- und Nahwärmeversorgung grundlegend: Die bisher stark durch laufende Brennstoffkosten geprägten Kostenstrukturen verschieben sich hin zu hohen Investitions- und Fixkosten für neue Erzeugungsanlagen, Speicher, Wärmepumpen, Abwärmeeinbindung, Geothermie, Netzausbau und Netzverdichtung. Die Wärmeerzeugung muss, abgesehen von der Zwischenspeicherung, auch stärker als bisher gesichert werden, um weiterhin Versorgungssicherheit zu gewährleisten, weil die Wärmeerzeugung nicht unbedingt immer dann erfolgen kann, wenn der Bedarf dafür vorhanden ist.

In Deutschland regelt die AVBFernwärmeV die Vorgaben für die Fernwärmeverträge und wie die Fernwärmepreisentwicklung der jeweiligen Versorger in den Verträgen geregelt wird.

Es ist abzusehen, dass Preisänderungsklauseln während der Dekarbonisierungsphase eine hohe Dynamik abbilden müssen, weil sie realitätsnahe Wärmeerzeugungsstrukturen, verlässliche Preisentwicklungen und gleichzeitig Wettbewerbselemente (Marktelemente) berücksichtigen sollen.

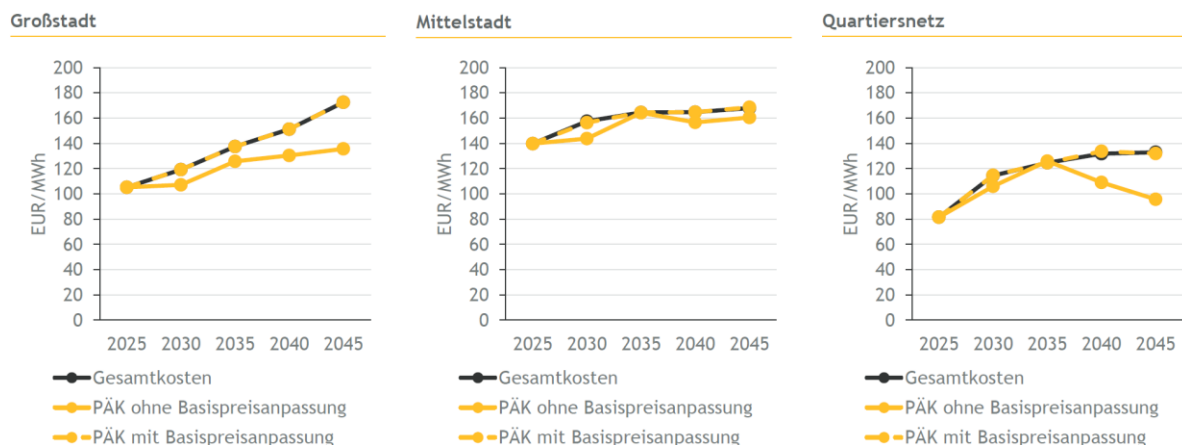
Wie kann das gelingen? Zur Beantwortung dieser Frage hat der BDEW eine Studie in Auftrag gegeben, die sich derzeit noch in der Abschlussphase befindet. Ziel der Studie ist eine ökonomische Bewertung der grundlegenden Struktur, die aufgrund der Vorgaben innerhalb der AVBFernwärmeV für Preisänderungsklauseln in der Praxis angewendet wird. Sie soll **im Sinne einer verlässlichen Preiskalkulation** zeigen, unter welchen Umständen eine realistische Abbildung der Fernwärmepreise mithilfe von Preisänderungsformeln im gegenwärtigen Prozess der Dekarbonisierung, sowie des Aus- und Umbaus der Wärmenetze angemessen sein kann. Sie soll Gestaltungsmöglichkeiten für die verlässliche Abbildbarkeit der Preisentwicklung aufzeigen und Vorschläge für einen neuen Rechtsrahmen liefern, der diese Gestaltungsmöglichkeiten unterstützt.

Die vom Energiewirtschaftlichen Institut an der Universität zu Köln (EWI) vorgelegten Untersuchungen zeigen: **Preisänderungsklauseln nach heutiger Systematik können diese Transformation in Bestandsverträgen nur unzureichend abbilden.** In den untersuchten Musterfällen steigen die Wärmegestehungskosten bis 2045 deutlich. Die auf Grundlage heutiger Preisänderungsklauseln erzielbaren Erlöse halten mit dieser Kostenentwicklung jedoch nicht hinreichend Schritt. Ohne zusätzliche, rechtssichere Anpassungsmechanismen entstehen

Einnahmenlücken, die die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Wärmenetztransformation gefährden können.

Projektergebnis: Ohne eine Anpassung der Basispreise entsteht eine Einnahmenlücke zwischen den Kosten und der PÄK

ewi



Aus Sicht des BDEW folgt daraus: Die Novelle der AVBFernwärmeV muss Preisänderungsmechanismen schaffen, die Investitionen in klimaneutrale Wärmenetze transparent, nachvollziehbar und rechtssicher refinanzierbar machen. Gleichzeitig müssen Verbraucherinnen und Verbraucher vor intransparenten oder nicht kostenbezogenen Preissteigerungen geschützt werden. Beides gelingt nur, wenn Kosten-, Markt- und Investitionselemente klar voneinander getrennt und in ihrer Wechselwirkung sorgfältig geregelt werden.

2 Ergebnisse der EWI-Untersuchungen

Die EWI-Untersuchung analysiert drei repräsentative Musterfälle: ein großstädtisches Wärmenetz, ein mittelstädtisches Wärmenetz und ein Quartiersnetz. Die Musterfälle sind an die Studie: [Wärmenetze: klimaneutral, wirtschaftlich und bezahlbar](#) der Agora Energiewende angelehnt und unterscheiden sich hinsichtlich Netzgröße, Nachfrageentwicklung, Anschlussleistung, Dekarbonisierungspfad und Kostenstruktur. In allen drei Fällen steigen die Kosten pro Wärmeeinheit bis 2045 deutlich an. Ursächlich sind insbesondere Investitionen in emissionsarme Wärmeherzeugung, der Ersatz fossiler Bestandsanlagen, Netzausbau und Netzverdichtung sowie sinkende Wärmenachfrage je Anschluss infolge energetischer Gebäudesanierungen. Es darf auch nicht vergessen werden, dass währenddessen die meist fossil betriebenen Bestandsanlagen weiterlaufen müssen bis die Neuanlagen in Betrieb gehen. Daher fallen trotzdem erst einmal noch für einen nicht unerheblichen Zeitraum u.U. hohe Brennstoffkosten an.

Besonders deutlich wird: Die Transformation verändert nicht nur die Höhe, sondern auch die Struktur der Kosten. In fossilen Bestandsnetzen konnten Preisänderungsklauseln bisher vor allem Brennstoffpreise, CO₂-Kosten und allgemeine Preisentwicklungen abbilden. In der Transformation entstehen dagegen erhebliche investive Kosten, die sich nicht automatisch in den üblichen Brennstoff- oder Marktindizes niederschlagen. Damit geraten Preisänderungsklauseln, die auf historisch gewachsene Kostenstrukturen ausgerichtet sind, an ihre Grenzen.

Das vom EWI für den BDEW entwickelte zukunftsgewandte Marktelement^{EWI} erweitert die bisherige, stark fossil geprägte Abbildung des allgemeinen Wärmemarkts um die Betriebskosten dezentraler Wärmepumpen. Hintergrund ist, dass Wärmepumpen künftig einen wachsenden Anteil der dezentralen Wärmeversorgung übernehmen und damit zunehmend den relevanten Wettbewerbsmaßstab für Wärmenetze prägen. Das Marktelement^{EWI} soll damit die „Als-ob-Wettbewerbssituation“ zwischen leitungsgebundener Wärme und dezentralen Alternativen realitätsnäher abbilden und verhindern, dass Fernwärmepreise allein an überholten fossilen Referenzsystemen ausgerichtet werden. Kernannahmen sind dabei:

- **Strukturelle Erweiterung um den Energieträger Strom** Erweiterung des Index um die Betriebskosten einer Wärmepumpe unter Berücksichtigung der netzdienlichen Steuerung nach § 14a StromNEV
- **Bottom-Up-Ableitung der Verbraucherpreise für alle relevanten Energieträger**
 - Heizwertbezogenen Emissionsfaktoren der Energieträger nach EBeV 2022¹
 - CO₂-Kosten^{2,3}, sowie Brennstoff-/ Energieträgerpreise auf Basis des zugrundeliegenden Energiesystemszenarios⁴. Annahmen zu den zukünftigen Verhältnissen auf dem Wärmemarkt auf Basis des zugrunde liegenden Energiesystemszenario⁴

¹ Erdgas = 0,2016 kg CO₂/kWh & Heizöl = 0,2664 kg CO₂/kWh

² Für den ETS1: EWI (2024), „Bewertung von Wärmepumpen und Hybridheizungen anhand von THG-Emissionen, Heiz- und Infrastrukturkosten“ <https://www.ewi.uni-koeln.de/de/publikationen/bewertung-von-waermepumpen-und-hybridheizungen-anhand-von-thg-emissionen-heiz-und-infrastrukturkosten/>

³ Für den ETS2: EWI (2025b), „Auswirkungen und Preispfade des EU-ETS2“ <https://www.ewi.uni-koeln.de/de/publikationen/auswirkungen-und-preispfade-des-eu-ets2/>

⁴ [EWI \(2025\)](#)

- Annahmen zu Deckungsbeiträgen für Beschaffung, Vertrieb und Logistik^{5,6}
- Fortschreibung aktuell geltender Steuern und relevanter Umlagen. Eigene Berechnungen zu Haushaltsnetzentgelte^{7,8,9}

Angenommene Gewichte der Positionen im Wärmepreisindex_{EWI}

	Gas	Strom	Fernwärme	Öl
2025	50 %	20 %	10 %	20 %
2030	40 %	20 %	20 %	20 %
2035	30 %	30 %	30 %	10 %
2040	20 %	30 %	40 %	10 %
2045	10 %	40 %	50 %	0 %

Im Wärmepreisindex_{EWI} stützt sich die Gewichtung der Positionen auf die im zugrunde liegenden Energiesystemszenario angenommenen Anteile der eingesetzten Energieträger in der Gebäudewärmeversorgung von Haushalten (in TWh). Eine direkte Vergleichbarkeit mit dem Wärmepreisindex von Destatis besteht daher nicht.

Aber auch mit diesem in die Zukunft gerichteten Marktelement, zeigt die EWI-Analyse, dass Preisänderungsklauseln ohne Basispreisanpassung in mehreren Musterfällen die tatsächliche Kostenentwicklung nicht ausreichend darstellen können. Besonders in der Großstadt und im Quartiersnetz bleiben die Erlöse hinter den modellierten Kosten zurück. Eine Fortschreibung und Anpassung der genutzten Berechnungsfaktoren auf Basis der zugrunde gelegten Wärmeerzeugung reicht daher nicht aus, um die Dekarbonisierung in Bestandsverträgen wirtschaftlich abzubilden. Erforderlich sind zusätzliche Elemente, mit denen strukturelle Kostenänderungen transparent berücksichtigt werden können.

⁵ [BNetzA \(2025\)](#)

⁶ [esyoil \(2025\)](#)

⁷ [Moritz et al. \(2025\)](#)

⁸ [UBA \(2024\)](#)

⁹ [EWI \(2024\)](#)

Die EWI-Untersuchung prüft zwei naheliegende Anpassungsoptionen: eine geringere Gewichtung des Marktelements im Arbeitspreis sowie eine Erhöhung des Grundpreisannteils. Beide Ansätze sind für die politische und regulatorische Diskussion relevant, lösen das Finanzierungsproblem aber nicht.

Erstens zeigt die Variation des Marktelements: Ein niedrigeres Marktelement verringert die Einnahmenlücke nicht verlässlich. Die Wirkung ist musterfallabhängig und verändert sich im Zeitverlauf. In der Großstadt führt eine Reduzierung des Marktelements von 50 auf 10 Prozent sogar zu einer geringfügig größeren Einnahmenlücke. In der Mittelstadt vergrößert sich die Lücke ab 2040, weil das Kostenelement mit fortschreitender Dekarbonisierung an Bedeutung verliert und das Marktelement die wegfallenden fossilen Kostenbestandteile teilweise kompensiert. Im Quartiersnetz zeigt sich zunächst ein anderes Bild; ab 2045 kehrt sich der Effekt jedoch ebenfalls um.

Daraus folgt: Das Marktelement ist nicht zwingend ein adäquates Investitionselement. Seine Funktion besteht eigentlich darin, die Entwicklung auf dem allgemeinen Wärmemarkt abzubilden und einen „Als-ob-Wettbewerb“ gegenüber dezentralen Heizungstechnologien zu simulieren. Nun kann es zwar über ETS2-getriebene Preisentwicklungen indirekt zusätzliche Erlöse erzeugen und damit indirekt Dekarbonisierungsinvestitionen refinanzieren. Diese Wirkung ist aber weder zielgerichtet noch kostenreflexiv noch zeitlich begrenzt. Außerdem würden dadurch neue Unsicherheiten und Fehlanreize entstehen.

Zweitens zeigt die Variation des Grundpreisannteils: Ein höherer Grundpreisannteil kann Erlöse gegenüber Nachfragerückgängen stabilisieren, löst aber die Investitionsproblematik nicht. In Großstadt und Mittelstadt bleiben die Einnahmenlücken trotz deutlich höherem Grundpreisannteil nahezu unverändert. Dort gleichen steigende Anschlussleistungen und wachsende Wärmenachfrage die Verschiebung zwischen Grund- und Arbeitspreis weitgehend aus. Im Quartiersnetz wird davon ausgegangen, dass keine Leistungsanpassung erfolgt. Daher wirkt im Quartiersnetz ein höherer Grundpreis ab 2040 stabilisierend, weil die Wärmenachfrage sinkt und die Anschlussleistung konstant bleibt. Bis 2035 kann ein höherer Grundpreisannteil jedoch sogar nachteilig wirken, weil weniger Erlöse über den Arbeitspreis realisiert werden.

Ein höherer Grundpreisannteil kann daher zwar für bestimmte Netzsituationen sachgerecht sein, insbesondere bei hohen Fixkosten und sinkender Wärmenachfrage. Er ersetzt aber kein transparentes Instrument zur Refinanzierung zusätzlicher Dekarbonisierungsinvestitionen. Zudem sind Nebenwirkungen zu beachten: Ein sehr hoher Grundpreis schwächt die verbrauchsbezogene Preissignalfunktion, erhöht die Abhängigkeit der Erlöse von der Anschlussleistung und kann in Energiepreiskrisen die kurzfristige Kostenweitergabe erschweren.

3 Politische und regulatorische Ableitungen

Aus den EWI-Ergebnissen ergeben sich fünf zentrale Anforderungen an die Weiterentwicklung der AVBFernwärmeV und des fernwärmerechtlichen Rahmens.

Erstens: Preisänderungsklauseln müssen die neue Kostenstruktur der Wärmenetztransformation abbilden können. Die Dekarbonisierung führt zu hohen Investitionen in Erzeugungsanlagen, Netzinfrastruktur und Systemintegration. Diese Kosten entstehen netzspezifisch und lassen sich nicht ausreichend über allgemeine Markt- oder Brennstoffindizes abbilden. Die AVBFernwärmeV muss daher rechtssichere Möglichkeiten schaffen, um strukturelle Kostenveränderungen in bestehenden Vertragsverhältnissen transparent zu berücksichtigen. Dazu gehören insbesondere sachgerecht ausgestaltete Dekarbonisierungs- oder Investitionselemente im Preisgefüge.

Zweitens: Basispreisanpassungen müssen in klar definierten Fällen rechtssicher möglich sein. Die Studie zeigt, dass die reine Indexfortschreibung vielfach nicht genügt. Wenn sich die Kostenbasis eines Wärmenetzes durch gesetzlich vorgegebene Dekarbonisierung, Brennstoffwechsel, Netzausbau oder erhebliche Nachfrageveränderungen strukturell verändert, muss eine Anpassung der Basispreise möglich sein. Diese Anpassung muss nachvollziehbar, prüfbar und begründet erfolgen. Rechtssicherheit ist dabei für beide Seiten entscheidend: für Unternehmen, die langfristige Investitionen finanzieren müssen, und für Kundinnen und Kunden, die transparente und überprüfbare Preisänderungen erwarten.

Drittens: Das Marktelement darf nicht mit Investitionsfinanzierung vermischt werden. Solange CO₂-Preise die Kostenentwicklungen der Wärmerzeugung in Wärmenetzen bestimmen, sollten sie sich in den Elementen der Preisänderungsklauseln widerspiegeln. Wenn das Marktelement reale Verhältnisse auf dem Wärmemarkt abbilden soll, ist zukünftig eine Erweiterung über die fossile Indexierung hinaus auf dezentrale Wärmepumpen sinnvoll. Außerdem hat das Marktelement eine verbraucherschützende und wettbewerbsbezogene Funktion. Es soll verhindern, dass sich Fernwärmepreise losgelöst von den allgemeinen Wärmemarktverhältnissen entwickeln. Diese Funktion bleibt wichtig. Sie darf jedoch nicht dazu führen, dass Dekarbonisierungskosten über externe Marktindizes refinanziert werden. Besonders kritisch ist das Risiko einer Doppelberücksichtigung: Wenn ein Marktelement ETS2-getriebene Kosten der dezentralen Wärmeversorgung bereits abbildet und zusätzlich Dekarbonisierungskosten direkt weitergegeben werden, können Letztverbraucher strukturell doppelt belastet werden. Dies würde die Akzeptanz und Wettbewerbsfähigkeit von Wärmenetzen gefährden.

Viertens: Grund- und Arbeitspreise müssen netzspezifisch sachgerecht ausgestaltet werden können. Wärmenetze unterscheiden sich erheblich. Wachsende städtische Netze, mittelstädtische Erweiterungsnetze und kleine Quartiersnetze mit sinkender Nachfrage haben

unterschiedliche Kosten- und Risikoprofile. Ein einheitliches oder zu starres Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis wird diesen Unterschieden nicht gerecht. Die Regulierung sollte deshalb Spielräume für sachgerechte, transparente und kostenorientierte Preisstrukturen lassen. Ein höherer Grundpreisannteil kann bei hohen Fixkosten und sinkender Nachfrage sinnvoll sein, darf aber nicht als Ersatz für Investitionsmechanismen missverstanden werden.

Fünftens: Finanzierungs- und Förderinstrumente müssen mit dem Preisrecht zusammengedacht werden. Preisänderungsklauseln allein können die Transformation nicht tragen. Förderinstrumente wie die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze, planbare Transformationspfade, verlässliche ordnungsrechtliche Vorgaben und ein rechtssicheres Vertragsrecht müssen zusammenwirken. Nur so können Investitionen ausgelöst, Finanzierungskosten begrenzt und Wärmepreise für Kundinnen und Kunden tragfähig gehalten werden.

4 BDEW-Position

Der BDEW spricht sich für eine zukunftsfeste Weiterentwicklung des fernwärmerechtlichen Preisrahmens aus. Ziel muss ein ausgewogenes System sein, das Investitionssicherheit, Verbraucherschutz und Transparenz miteinander verbindet. Es ist hervorzuheben, dass sich die Analysen und Erkenntnisse primär auf die Refinanzierung von Dekarbonisierungsinvestitionen im laufenden Vertragsverhältnis in Bestandsnetzen beziehen. Da der bestehende Rechtsrahmen hierfür keine expliziten Mechanismen vorsieht, greifen Versorger in der Praxis häufig auf Änderungskündigungen zurück. Dieses Instrument ist jedoch mit erheblichem Transaktionsaufwand und rechtlicher Unsicherheit für beide Vertragsparteien verbunden. Das andere Extrem wären bedingungslose Basispreisanpassungen, die den Versorgern zwar maximale Flexibilität einräumen würden, aber angesichts der quasi-monopolistischen Marktstellung der Wärmenetzbetreiber im Wärmebezugsmarkt regulatorisch kaum umsetzbar sind. In der ewi-Untersuchung wurde daher die Basispreisanpassungen methodisch als Näherungsgröße zur Quantifizierung der bestehenden Kostenlücke herangezogen, jedoch nicht als regulatorisches Leitbild. Ein konstruktiver Mittelweg könnten aber Investitionselemente sein, die sich direkt an den konkreten Dekarbonisierungsmaßnahmen und deren Kosten orientieren.

Die AVBFernwärmeV-Novelle sollte daher:

1. **rechtssichere Anpassungsmöglichkeiten für Basispreise und Preisbestandteile schaffen**, wenn sich Kostenstrukturen aufgrund gesetzlich vorgegebener Transformationsmaßnahmen wesentlich ändern;
2. **eigenständige Dekarbonisierungs- und Investitionselemente ermöglichen**, die konkrete, nachprüfbare Kosten der Transformation transparent abbilden;

3. **das Marktelement klar auf seine wettbewerbsbezogene Funktion begrenzen** und Wechselwirkungen mit Investitions- oder Dekarbonisierungselementen so regeln, dass Doppelbelastungen vermieden werden;
4. **netzspezifische Unterschiede anerkennen** und sachgerechte Spielräume bei der Ausgestaltung von Grund- und Arbeitspreisen erhalten;
5. **Transparenzanforderungen praxistauglich ausgestalten**, damit Kundinnen und Kunden Preisänderungen nachvollziehen können, ohne die Umsetzung der Transformation durch übermäßige Bürokratie zu verzögern;
6. **Förderung, Preisrecht und ordnungsrechtliche Vorgaben kohärent verzahnen**, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Wärmenetztransformation zu sichern.

Die EWI-Studien bestätigen: Die Transformation der Wärmenetze ist mit den heute üblichen Preisänderungsklauseln allein nicht zuverlässig refinanzierbar. Die Herausforderung liegt nicht nur in steigenden Kosten, sondern vor allem in einer strukturellen Verschiebung von variablen Betriebskosten hin zu Investitions- und Fixkosten. Weder ein niedrigeres Marktelement noch ein höherer Grundpreisanteil schließen die entstehenden Einnahmenlücken systematisch.

Für die Wärmewende braucht es daher einen klaren, investitionsfähigen und verbraucher-schützenden Rechtsrahmen. Preisänderungen müssen transparent und nachvollziehbar sein. Gleichzeitig müssen sie die tatsächlichen Transformationskosten abbilden können. Nur wenn Wärmenetzbetreiber Investitionen rechtssicher refinanzieren können, können Wärmenetze ihre zentrale Rolle für eine klimaneutrale Wärmeversorgung erfüllen.

Die Novelle der AVBFernwärmeV ist damit ein entscheidender Hebel für die Wärmewende. Sie sollte nicht allein bestehende Preisänderungsklauseln fortschreiben, sondern einen zukunfts-festen Rahmen schaffen, der die Realität der Wärmenetztransformation abbildet: hohe Investitionen, heterogene Netze, sinkende spezifische Nachfrage, neue Technologien und langfris-tige Planungssicherheit.