

Verlässliche Rahmenbedingungen für die Fernwärme statt Regulierungsspirale und Ausbaustopp

VKU zu den Beschlüssen der Energieministerkonferenz im Frühjahr 2024

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

Im Gegensatz zu Strom- und Gasnetzen handelt es sich bei Wärmenetzen um lokal 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, wiederum im Gegensatz zu Strom und Gas, Fernwärme rein lokales Gut: Das Verhältnis von Wärmebedarf und Wärmeerzeugung muss in einem Wärmenetz fein aufeinander abgestimmt sein – sowohl in Bezug auf schwankend nachgefragte Temperaturniveau als auch auf die saisonale und wochentags sehr unterschiedliche Nachfrage. Zudem werden im Strom- und Gassektor lediglich die Netze als natürliche Monopole reguliert, die Erzeugung sowie die Endkundenpreise hingegen nicht. **Selbst das Bundeskartellamt hält eine Preisregulierung für ein ungeeignetes Instrument.** In der [Sektoruntersuchung Fernwärme](#) (S. 112) heißt es: „Die Sinnhaftigkeit einer Regulierung des Fernwärmebereichs, jedenfalls eine Regulierung von Verbraucherpreisen, ist indessen sehr zweifelhaft. Der bürokratische Aufwand wäre immens und insbesondere bei kleinen Fernwärmenetzen unverhältnismäßig. Eine punktuelle kartellrechtliche Kontrolle in Verdachtsfällen von Preismissbrauch stellt hier ein deutlich effizienteres Instrument dar.“

Energieminister der Länder benennen wichtige Hürden für den Aus- und Umbau der Wärmenetze

Für das Erreichen der bundespolitischen Ziele sind durch die (kommunale) Fernwärmewirtschaft Rekordinvestitionen zu tätigen. Diese können nur unter stabilen und verlässlichen Rahmenbedingungen er-

folgen. Der VKU teilt daher die Erkenntnis der Energieministerkonferenz, dass der Ordnungs- und Förderrahmen an die Transformationsziele und den Investitionsbedarf angepasst werden muss. Vorschläge wie die Anhebung der Fördermittelobergrenze (im Rahmen der beihilferechtlichen Möglichkeiten) sowie die Verkürzung der Bearbeitungszeiten von Förderanträgen sind ebenso zentrale Punkte¹ wie die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, gerade auch auf Länderebene. Die KWK besichert flexibel den strom- und wärmeseitigen Ausbau der erneuerbaren Energien. Ihre Hocheffizienzvorteile gewinnen vor allem in der Markthochlaufphase von Wasserstoff an Bedeutung. Die Bitte der Energieministerkonferenz, auf Basis des KWKG eine Förderung im Sinne der Wärmewende auszugestalten, unterstützt der VKU daher mit Nachdruck.

Fernwärmepreise: VKU mahnt Versachlichung der politischen und medialen Debatte an

Regulierung ist kein Selbstzweck! Erfahrungen aus dem Ausland zeigen: In einem regulierten Fernwärme-Preissystem liegen Preise nicht zwingend niedriger als in liberalisierten Systemen. So lagen die Fernwärmepreise in Dänemark bis zur Energiepreiskrise im Jahr 2022 etwa auf dem Niveau der deutschen Preise.

Grundsätzlich bilden sich Fernwärmepreise im Wettbewerb. Weil Fernwärmeversorgungsverträge aus sachlichen Gründen sowie im Kosteninteresse aller Fernwärmekunden oftmals langfristig vereinbart werden und sich Versorgungskosten über die Zeit hinweg verändern, bedarf es eines Mechanismus, dass bei Vertragsbeginn gefundene Preis-Leistungs-Verhältnis zu sichern. Der § 24 (4) AVBFernwärmeV hat sich dafür seit Jahrzehnten bewährt. Der Anfangspreis verändert sich während der Vertragslaufzeit so nicht beliebig, sondern auf Grundlage objektiver Kriterien, wie z.B. Indizes

¹ Weiterführende Handlungsempfehlungen zur beschleunigten Integration von EE / Abwärme ([hier](#)) sowie für einen beschleunigten Ausbau von Wärmenetzen

([hier](#)) wurden bereits im Herbst 2023 in Zusammenarbeit zwischen AGFW und VKU ausgearbeitet.

des Statistischen Bundesamtes oder EEX-Börsennotierungen. Marktentwicklungen werden daher mit zeitlicher Verzögerung und in gedämpfter Form an die Kundinnen und Kunden weitergegeben. Mit den Preisanpassungen zum Januar 2025 dürften schließlich die Nachläufer der Energiepreiskrise vollständig überwunden werden.

Grundsätzlich steht Fernwärme auch im Wettbewerb mit anderen Wärmetechnologien. Der Gebäudeeigentümer hat die Wahl zwischen unterschiedlichen Versorgungsalternativen (u.a. Wärmepumpe, Hybrid-Heizung, Biomasse-Kessel). Der Fernwärmeversorger muss also ein attraktives Angebot vorlegen, das sich gegen konkurrierende Technologien durchsetzt.

Verbraucherinnen und Verbraucher genießen als Kunden der Fernwärme einen Schutz auf hohem Niveau: Fernwärmepreise unterliegen der kartellrechtlichen Preismissbrauchsaufsicht. Die Kontrollmöglichkeiten wurden jüngst durch die Erweiterung des § 29 GWB auf Fernwärme verstärkt. Auch zivilrechtliche Verfahren sind möglich. Regelmäßige Untersuchungen des Bundeskartellamts sowie der Landeskartellbehörden und erfolgreiche Klageverfahren verdeutlichen, dass es bislang keinerlei Anzeichen für ein kartellbehördliches Vollzugsdefizit im Bereich Fernwärme gibt.

Sorgfältige Weiterentwicklung der Preisänderungssystematik statt erratischer Regulierung als Ausbaubremse

Milliardenschwere Investitionen erfordern stabile Rahmenbedingungen. Nur wenn die Fernwärmeversorger Klarheit über die Refinanzierung ihrer Investitionen haben, werden diese auch getätigt. Der VKU rät daher dringend davon ab, die bestehende Preisänderungssystematik grundsätzlich in Frage zu stellen. **Eine unkalkulierbare ex-ante-Preisregulierung stellt für kommunale Unternehmen daher eine rote Linie dar: Wird diese überschritten, droht ein sofortiger Ausbaustopp in der Fernwärme.** Gleichwohl verdeutlichen die vielfach anstehenden Änderungen in den Wärmeerzeugungsstrukturen einen Anpassungsbedarf der weiterhin unerlässlichen Preisänderungsklauseln in Wärmeversorgungsverträgen. Die Branche diskutiert aktuell sehr intensiv über Lösungsansätze in der AVBFernwärmeV.

Die Politik ist gefordert: Was in der laufenden Legislaturperiode noch umgesetzt werden muss

Der Aus- und Umbau der Fernwärme stellt für die Branche einen enormen Kraftakt dar, der nur unter verlässlichen politischen Rahmenbedingungen gelingen kann. Gleichzeitig wird die Zeitschiene bis 2045 zunehmend enger. Daher ist es wichtig, dass noch in der laufenden Legislaturperiode entscheidende Weichen gestellt werden. Von zentraler Bedeutung sind dabei vor allem die folgenden Instrumente:

- **Verstetigung und Ausfinanzierung der Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW):** Die BEW stellt das zentrale Förderinstrument für die Einbindung von klimaneutralen Energieträgern sowie für den Ausbau der Fernwärme dar. Allerdings

ist sie bis 2028 befristet und mit lediglich knapp 3 Mrd. Euro bis 2026 massiv unterfinanziert. Die BEW sollte in ein Gesetz überführt und mit Mitteln in Höhe von mindestens 3 Mrd. Euro pro Jahr ausgestattet werden.

- **Verlängerung und Weiterentwicklung des KWKG:** Neben der BEW stellt das KWKG die zweite Säule für die Fernwärme dar. Als umlagebasierter Finanzierungsmechanismus, ermöglicht das KWKG die Transformation der Fernwärme, ohne Haushaltsmittel zu beanspruchen. Allerdings sind die einzelnen Förderinstrumente für KWK-Anlagen, Wärmenetze und -speicher aufgrund eines beihilferechtlichen Vorbehalts der EU-Kommission bis zum 31.12.2026 begrenzt. Im ersten Schritt muss daher kurzfristig eine Verlängerung des Gesetzes bis zum 31.12.2029 auf den Weg gebracht werden; im zweiten Schritt ist das Gesetz inhaltlich weiterzuentwickeln.
- **Novellierung von § 556c BGB und Wärmelieferverordnung:** In ihrer aktuellen Ausgestaltung stellen § 556c BGB und die Wärmelieferverordnung das wesentliche Hemmnis für den Ausbau der Fernwärme im Mietmarktsegment dar. Die Energie- und Fernwärmebranche weist seit vielen Jahren auf die Fehlstellung hin, Fernwärmekosten an den Kosten herkömmlicher fossiler Heizsysteme zu messen. Die klimaschutzorientierte Transformation der Wärmeversorgung muss im Mieterschutz berücksichtigt werden. Hierzu ist kurzfristig eine Angleichung an die im GEG-Verfahren beschlossenen mietrechtlichen Anpassungen erforderlich. Damit wird Chancengleichheit zwischen der Eigenversorgung und der gewerblichen Wärmelieferung geschaffen. Auch die Mieterinnen und Mieter würden durch diesen Vorschlag nicht schlechter gestellt, als wenn der Vermieter selbst in eine neue Heizungsanlage investiert.
- **Novellierung der AVBFernwärmeV:** Die angekündigte Novellierung stellt eine gute Gelegenheit dar, um die für den Klimaschutz erforderliche Planungs- und Investitionssicherheit zu stärken. Weil durch die sukzessive Umstellung des Erzeugungs- und Brennstoffmixes in der Fernwärme nun häufiger die Notwendigkeit bestehen wird, die Preisänderungsklauseln an die jeweils neue Situation anzupassen, sollte das Novellierungsverfahren genutzt werden, um die Änderung einer Preisanpassungsklausel für sämtliche Fälle, in denen die Änderung einer unwirksam gewordenen Klausel notwendig ist, durch öffentliche Bekanntgabe rechtssicher (wieder) zu ermöglichen. Darüber hinaus sollten kundenseitige Vertragsanpassungsrechte europarechtlich konform ausgestaltet werden.