

WÄRMENETZE WETTBEWERBLICH FÖR- DERN

Position des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zur Ausgestaltung einer Preisaufsicht für den Markt für leitungsgebundene Wärme

5. Mai 2025

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Energie und Bauen
energie@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

VERBRAUCHERRELEVANZ	3
ZUSAMMENFASSUNG	4
I. HINTERGRUND	5
II. AUSGESTALTUNG DER PREISAUFSICHT	8
1. Festlegung und Überwachung einer Preisobergrenze	8
1.1 Preisfestlegung anhand nachgewiesener Kosten	8
1.2 Preisfestlegung anhand eines Index	9
1.3 Fortlaufendes Monitoring des Wärmemarktes	9
1.4 Herausforderungen	10
2. Administration eines Wärmenetzregisters	11
3. Durchführung von Marktmonitorings	12
III. ZIELGENAUE FÖRDERUNG	12

VERBRAUCHERRELEVANZ

Die Bundesregierung misst dem Ausbau und der Dekarbonisierung von Wärmenetzen eine wichtige Rolle im Rahmen der Energiewende zu. Mit der Einführung einer verpflichtenden kommunalen Wärmeplanung soll neben dem Ausbau auch die Dekarbonisierung der Wärmenetze vorangetrieben werden. Dies ist eine wichtige Maßnahme, denn anders als bei der Stromerzeugung steht die Nutzung von erneuerbaren Energien in Wärmenetzen noch am Anfang und macht nur einen Anteil von knapp 22 Prozent aus. So werden in Wärmenetzen derzeit vor allem Erdgas (44 Prozent) sowie Kohle (21 Prozent) eingesetzt.¹

Laut Auswertung des Preismonitorings Fernwärme des vzbv lag der mittlere Effektivpreis (Median) im Mehrfamilienhaus im ersten Quartal 2025 bei 16 Cent (große Netze), beziehungsweise 21 Cent (kleine Netze) pro Kilowattstunde (kWh). Die Preise unterscheiden sich allerdings stark zwischen den einzelnen Netzen und lagen im besagten Zeitraum zwischen 13 und 19 Cent (große Netze) beziehungsweise zwischen 13 und 28 Cent pro kWh (kleine Netze). Da in den kommenden Jahren absehbar eine große Anzahl Öl- oder Gasheizungen durch den Anschluss an ein Wärmenetz ersetzt werden, wird die hohe Bandbreite an Preisen, die für leistungsgebundene Wärme aufgerufen werden, für immer mehr Verbraucher:innen relevant werden. In einer typischen Mietswohnung können so jährliche Heizkosten zwischen 1.248 Euro (bei 13 Cent/kWh) und 2.688 Euro (bei 28 Cent/kWh) anfallen.²

Aus diesem Grund ist es für den vzbv essentiell wichtig, dass die Bezahlbarkeit von leistungsgebundener Wärme für die damit versorgten Haushalte durch geeignete Maßnahmen sichergestellt wird.

¹ Vgl. dena, 2023: Wie gelingt die Dekarbonisierung der Fernwärme, S.4; <https://www.dena.de/infocenter/wie-gelingt-die-dekarbonisierung-der-fernwaerme-1>, aufgerufen am 23.04.2025

² Vgl. vzbv, 2025: Teure Fernwärmepreise: Verbraucherzentrale fordert Preisdeckel, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/teure-fernwaermepreise-verbraucherzentrale-fordert-preisdeckel>, aufgerufen am 05.05.2025

ZUSAMMENFASSUNG

Obwohl Wärmenetze natürliche Monopole darstellen, erfolgt im Markt für leitungsgebundene Wärme³ bisher keine systematische Kontrolle der Preise und der Preiszusammensetzung. Verbraucher:innen sind Preiserhöhungen und Vertragskonditionen ihres Versorgers weitestgehend ausgeliefert: Sie können – anders als bei Strom- und Gasnetzen – nicht ohne großen Aufwand gegen eine übermäßige Preiserhöhung vorgehen oder dieser durch einen Anbieterwechsel ausweichen. Die Preiszusammensetzung ist für Verbraucher:innen nur schwer nachvollziehbar. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) fordert daher die Einrichtung einer behördlichen Preisaufsicht. Vor dem Hintergrund des beschlossenen Ausbaus der kommunalen Wärmenetze als Beitrag zum Erreichen der Klimaziele kann dies zu mehr Akzeptanz für die Fernwärme und zu wirksamerem Verbraucherschutz führen.

Konkret fordert der vzbv unter anderem:

- ❖ Die Einführung einer indexbasierten Preisobergrenze für Wärmenetze anhand eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs mit der Wärmepumpe,
- ❖ eine behördliche Überwachung der Preisobergrenze durch eine unabhängige Stelle, die bei Nichtbeachtung auch Sanktionen gegen Fernwärmeversorgungsunternehmen (FVU) einleiten kann,
- ❖ die Veröffentlichung der zentralen Daten aller Wärmenetze (Wärmenetzregister) und Durchführung eines kontinuierlichen Monitorings des Wärmemarkts durch eine unabhängige Stelle sowie
- ❖ die Erhöhung der staatlichen Förderung für die Dekarbonisierung der Wärmeerzeugung auf ein vergleichbares Niveau wie die Förderprogramme für dezentrale Heizungen.

³ Im allgemeinen Sprachgebrauch wird oftmals der Begriff Fernwärme gleichbedeutend mit allen Formen leitungsgebundener Wärme verwendet, unabhängig von der Größe des Netzes: „Der Begriff Fernwärme umfasst sowohl Fernwärme als auch Nahwärme und das sogenannte Wärme-Contracting.“ (vgl. BDEW, 2024: Definition Fernwärme, <https://www.bdew.de/energie/faq-fernwaerme/>, aufgerufen am 19.03.2025). Die AVBFernwärmeV, die für viele Formen der leitungsgebundenen Wärme gilt, nutzt den Begriff entsprechend. Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) und das Wärmeplanungsgesetz (WPG) wiederum differenzieren zwischen Gebäudenetzen (Netze zur ausschließlichen Versorgung von mindestens zwei und bis zu 16 Gebäuden und bis zu 100 Wohneinheiten) sowie sonstigen Wärmenetzen (Netze, die mehr als 16 Gebäude oder 100 Wohneinheiten versorgen). Das vorliegende Papier nutzt den Begriff leitungsgebundene Wärme, da dieser eindeutig auf jede Form von Wärmenetz abzielt, unabhängig von dessen Größe und der Vertragskonstellation.

I. HINTERGRUND

Die klimapolitischen Ziele der Bundesregierung haben zur Folge, dass die Wärmeversorgung der Haushalte ab 2045 klimaneutral erfolgen muss. Von den zur Verfügung stehenden Technologien sind Wärmenetze zusammen mit Wärmepumpen zu einem gewissen Grad regulatorisch privilegiert.⁴ So gelten etwa mit dem Anschluss an ein Wärmenetz die Vorgaben aus dem GEG für neue Heizungssysteme automatisch als erfüllt, unabhängig davon wie hoch der Anteil von erneuerbaren Energien tatsächlich ist.⁵ Nach Auffassung des vzbv muss aus dieser Privilegierung und der politischen Förderung des Wärmenetzausbaus folgen, dass lange Zeit versäumte Verbesserungen in den Bereichen Transparenz und Verbraucherschutz nun endlich umgesetzt werden.

Wärmepumpen erlauben den effizienten Einsatz von Energie durch die Nutzung von Umgebungswärme. Bereits jetzt zeigt sich, dass die Luft-Wasser-Wärmepumpe die Technologie sein wird, gegen die sich andere wirtschaftlich behaupten müssen. Über Wärmenetze können hingegen Abwärmepotenziale gehoben werden, die ansonsten nicht für die Wärmeversorgung zur Verfügung stehen. Darüber hinaus können über die zentrale Umstellung eines Netzes auf dekarbonisierte Wärme alle angeschlossenen Gebäude gleichzeitig auf eine klimaneutrale Versorgung umgestellt werden. Dabei ist festzuhalten, dass auch Wärmenetze zukünftig zu großen Anteilen über Wärmepumpen beheizt werden. Im Rahmen der Kommunalen Wärmeplanung werden in den kommenden Jahren zentrale Weichenstellungen vor Ort vorgenommen, die den Ausbau einer zentralen oder dezentralen Wärmeversorgung in den einzelnen Gebieten nach sich zieht.

Für den vzbv steht dabei ein bezahlbarer Wärmepreis im Vordergrund, insbesondere für Personengruppen mit geringen Einkommen. So leben die Nutzer:innen von leitungsgebundener Wärme zu über 80 Prozent zur Miete in Mehrfamilienhäusern und haben in der Regel keinen Einfluss auf die Art der Wärmeversorgung ihrer Wohnung. Zudem verfügen Miethaushalte im Schnitt über ein geringeres Einkommen als Eigentümerhaushalte.⁶

Im Vergleich zum Strom- und Gasmarkt bestehen bei leitungsgebundener Wärme einige zentrale Defizite, die die Stellung der Verbraucher:innen gegenüber den FVU schwächen. So enthält die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) zwar Vorgaben zur Ausgestaltung der Preisgleitklauseln, ermöglicht aber keine Kontrolle der absoluten Preishöhe. Anders als im Strom- und Gasmarkt existiert bei der leitungsgebundenen Wärme jedoch aufgrund der vertikalen Integration der FVU bei den Endkund:innen kein Wettbewerb, insbesondere über die Höhe des Preises, aber auch über die Qualität des Kundenservices.

⁴ Bei den anderen maßgeblichen Erfüllungsoptionen nach § 71 Abs. 3 GEG müssen zusätzliche Anforderungen erfüllt werden, beispielsweise hinsichtlich des baulichen Wärmeschutzes bei Stromdirektheizungen (§ 71d GEG) oder der Herkunft des Brennstoffes bei Heizungen zur Verfeuerung von fester Biomasse (§ 71g GEG).

⁵ BMJ, 2023: Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz - GEG), § 71b Anforderungen bei Anschluss an ein Wärmenetz und Pflichten für Wärmenetzbetreiber; <https://www.gesetze-im-internet.de/geg/BJNR172810020.html>, aufgerufen am 23.04.2025

⁶ Vgl. Agora Energiewende et al, 2024: Wärmenetze – klimaneutral, wirtschaftlich und bezahlbar. Wie kann ein zukunftssicherer Business Case aussehen, S. 12; <https://www.agora-energiewende.de/publikationen/waermenetze-klimaneutral-wirtschaftlich-und-bezahlbar>, aufgerufen am 23.04.2025

Für die hoheitliche Kontrolle stehen lediglich beschränkt wirksame kartellrechtliche Instrumente, wie die Sektoruntersuchungen und Missbrauchsverfahren des Bundeskartellamts (BKartA) oder der Landeskartellbehörden, zur Verfügung. Die Kontrolle der Preisregelungen, insbesondere der Preisänderungsklauseln, erfolgt bei Wärmenetzen bisher primär zivilrechtlich und obliegt damit den einzelnen Verbraucher:innen oder – im Falle von Sammelklagen – den klagebefugten Verbraucherverbänden. Gerade Mieter:innen ist dieser Weg jedoch verwehrt, da das Vertragsverhältnis bei der Wärmelieferung in der Regel zwischen Vermieter:in und Anbieter besteht.

Zudem erschwert die Informationsasymmetrie zwischen FVU und deren Kund:innen die zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung. Denn dafür bedarf es einer Vielzahl teils sensibler Informationen über die Geschäftstätigkeit der Anbieter, um beispielsweise im Wege von Preis- oder gar Erlösvergleichen Klagen geltend machen zu können. So sind diese Informationen insbesondere privaten Kläger:innen nicht zugänglich. Verbraucher:innen müssen also auf Basis unvollständiger Informationen eine Klage einreichen und setzen sich somit hohen Prozess- und Kostenrisiken aus. Die im Verfahren vor den Kartellbehörden angewandte Beweislastumkehr gilt nicht bei der zivilrechtlichen Durchsetzung der Kartellvorschriften.⁷

Auch die kartellrechtliche Preiskontrolle ist nach Auffassung des vzbv bisher nur eingeschränkt wirksam. So existieren zwar eine geringe Anzahl von Missbrauchsverfahren des BKartA nach § 29 GWB. Das Verfahren nach § 29 GWB weist aber nach Angaben der Monopolkommission methodische Schwierigkeiten in der Durchsetzung auf und führt zu Unklarheiten bei den Kund:innen.⁸

Der vzbv sieht zudem Probleme im Vollzug der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht. Darüber hinaus stellt § 29 GWB lediglich eine befristete Regelung dar, die im Jahr 2007 als sektorspezifische Missbrauchsaufsicht für den Strom- und Gasmarkt eingeführt wurde. Diese Regelung wurde mehrmals verlängert, zuletzt im Jahr 2022 bis Ende 2027. Gleichzeitig wurde die Regelung auf den Bereich der leitungsgebundenen Wärme ausgedehnt. In der Gesetzesbegründung wies die Bundesregierung darauf hin, dass es sich vor dem Hintergrund der Befristung von § 29 GWB lediglich um eine Übergangslösung handeln kann, bis eine grundsätzliche Entscheidung hinsichtlich des künftigen Rechtsrahmens im Fernwärmesektor getroffen wird.

Das kartellrechtlich ebenfalls zur Verfügung stehende Instrument der Sektoruntersuchungen wurde bisher nur einmal bundesweit und von den Landeskartellbehörden nicht flächendeckend angewendet. Es hat bisher nicht dazu beigetragen, dass klare Kriterien entwickelt wurden, anhand derer die Preisgestaltung begrenzt werden könnte. Das Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein stellt in diesem Kontext fest, „dass Eingriffsmöglichkeiten auf Grundlage des Missbrauchsverbots gemäß Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen [...] an ihre Grenzen stoßen [...], wenn hohe Fernwärmepreise nicht auf missbräuchlichem Preissetzungsverhalten beruhen, sondern – nach dem Prinzip der Kostendeckung – Folge

⁷ Monopolkommission, 2024: Hauptgutachten XXV Wettbewerb 2024, Kapitel V Wettbewerb im Fernwärmemarkt, S. 322, Rn 622; <https://monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/450-xxv-gesamt.html>, aufgerufen am 25.03.2025

⁸ Monopolkommission 2024: Hauptgutachten XXV: Wettbewerb 2024, S. 23, Rn 625

entsprechend hoher Kosten des Fernwärmebetriebs sind und keine unangemessen hohen Gewinne erwirtschaftet werden.⁹

Zur Stärkung der Stellung der Verbraucher:innen im Markt für leitungsgebundene Wärme sind nach Auffassung des vzbv daher sowohl Änderungen bei der AVBFernwärmeV¹⁰, der missbrauchsbezogenen Entgeltkontrolle als auch der Preistransparenz notwendig. Zumindest für die beiden letzten Aspekte bedarf es einer Preisaufsicht für den Vollzug der damit verbundenen Aufgaben. Ein vom vzbv beauftragtes Gutachten hat Vorschläge herausgearbeitet, wie eine solche Preisaufsicht ausgestaltet werden kann.¹¹

Klar ist aber auch: Die Dekarbonisierung der Wärmenetze benötigt hohe Investitionen. So schätzt eine Studie der Prognos AG den Investitionsbedarf für den Ausbau der Fernwärmenetze, Wärmespeicher und neuen Erzeugungsanlagen bis 2030 auf 43,5 Milliarden Euro und bis 2045 auf 74,4 Milliarden Euro.¹² Die Verbände der Versorgungsunternehmen haben in der Vergangenheit deutlich gemacht, dass diese Kosten ihrer Auffassung nach über ein gesondertes Anpassungsrecht direkt und unbegrenzt auf die Anschlussnehmer:innen gewälzt werden sollten.¹³ Der vzbv kritisiert dies, weil Verbraucher:innen, die sich im guten Glauben auf stabile Preise für ein Wärmenetz entscheiden, nach einigen Jahren durch zusätzliche Kosten belastet werden, denen sie nicht ausweichen können.

Wenn die Bezahlbarkeit von leitungsgebundener Wärme für große Teile der Gesellschaft nicht mehr gegeben ist, wird die Akzeptanz für diese Art der Wärmeversorgung aber insgesamt leiden. Eine auskömmliche Förderung kann helfen, einen bezahlbaren Wärmepreis zu realisieren, insbesondere dann, wenn die Versorgungssicherheit auf anderem Wege nicht gewährleistet werden kann. Das setzt aber voraus, dass diese Förderung ausschließlich in die Dekarbonisierung der Wärmeerzeugung fließt. Die Finanzierung des Wärmenetzausbaus muss weiterhin über den (Grund-)Preis erfolgen.

⁹ Siehe Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein, 2024: Optimierung der Arbeit der Landeskartellbehörde für Energie in Schleswig-Holstein. Vorschläge für mehr Transparenz auf dem Fernwärmemarkt und Verlangen nach einem Sanierungsfahrplan, <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl20/umdrucke/03100/umdruck-20-03119.pdf>, aufgerufen am 21.03.2025

¹⁰ Vgl. vzbv, 2025: Wärmenetze verbraucherfreundlich gestalten. Forderungspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv); https://www.vzbv.de/sites/default/files/2025-01/Fernw%C3%A4rme%20verbraucherfreundlich%20gestalten_vzbv.pdf, aufgerufen am 23.04.2025

¹¹ Zerkawy, Zydek, Kühling, 2024: Ausgestaltung einer bundesweiten Preisaufsicht für den Fernwärmesektor. Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv); <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/faire-fernwaermepreise-vzbv-fordert-staerkere-kontrolle-und-transparenz>, aufgerufen am 23.04.2025

¹² Prognos, 2024: Perspektive der Fernwärme, <https://www.vku.de/presse/pressemitteilungen/studie-zu-waermenetzen-bis-2030-muessen-435-milliarden-euro-in-die-fernwaerme-investiert-werden/>, aufgerufen am 21.03.2025

¹³ Vgl. AGFW, 2024: Dringender Appell des AGFW: Wärmewende nicht durch Wahlkampfalkül gefährden; <https://www.agfw.de/energiewirtschaft-recht-politik/energiewende-politik/aktuelles-aus-dem-bereich/newsdetail/dringender-appell-des-agfw-waerme-wende-nicht-durch-wahlkampfalkuel-gefaehrden>; BDEW, 2024: Zu hohe Risiken könnten Um- und Ausbau der Fernwärme gefährden; <https://www.bdew.de/presse/presseinformationen/zu-hohe-risiken-koennten-um-und-ausbau-der-fernwaerme-gefaehrden/>, jeweils aufgerufen am 23.01.2025

II. AUSGESTALTUNG DER PREISAUFSICHT

1. FESTLEGUNG UND ÜBERWACHUNG EINER PREISOBERGRENZE

Die Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes der vergangenen 20 Jahre ist am Markt für leitungsgebundene Wärme weitgehend vorbeigegangen. Aber auch eine wirkungsvolle Regulierung dieser Monopolmärkte hat nicht stattgefunden, weshalb die Stellung der Verbraucher:innen gegenüber dem FVU nach Ansicht des vzbv ungleich schwächer ist als im Strom- oder Gasmarkt. So sind die Verbraucher:innen den Preisforderungen und Konditionen des FVU weitestgehend ausgeliefert. Weder können sie sich in der Praxis gegen eine übermäßige Preiserhöhung zur Wehr setzen, noch können sie ihr ausweichen.

Laut dem Branchenverband AGFW existieren in Deutschland rund 3.800 Fernwärmenetze.¹⁴ Aufgrund dieser kleinteiligen Struktur und den hohen Anfangsinvestitionen beim Bau der Netze, gelten sie jeweils als natürliche Monopole, bei denen eine Entflechtung nicht wirtschaftlich wäre.¹⁵ Deshalb muss zumindest mittelfristig davon ausgegangen werden, dass der Markt für leitungsgebundene Wärme weiterhin monopolistisch organisiert bleibt. Eine Trennung in Netz und Vertrieb ist deshalb mittelfristig nicht zu erwarten. Eine direkte Übertragung der Regelungen aus dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), das eine kostenbasierte Regulierung lediglich auf der Ebene des Netzes als natürliches Monopol vorsieht, auf Wärmenetze, scheint dementsprechend bis auf Weiteres keine Option zu sein. Daher ist es nach Auffassung des vzbv unvermeidlich, die regulatorischen Anforderungen auf der Ebene der Endkundenpreise zu verschärfen.

1.1 Preisfestlegung anhand nachgewiesener Kosten

Eine kostenbasierte Herangehensweise bedeutet, dass jedes FVU seine Kosten gegenüber einer öffentlichen Stelle dokumentieren muss. Auf diese Kosten wird dann in einem zweiten Schritt eine von der Regulierungsbehörde festgelegte Marge aufgeschlagen. In Summe entsteht dadurch dann ein genehmigter Preis. Diese Form der Regulierung gilt derzeit zum Beispiel in Dänemark.¹⁶ Bei der hohen Zahl von Wärmenetzen in Deutschland ist dies nach Auffassung des vzbv jedoch nicht praxistauglich und führt zu einem Übermaß an Bürokratie. Zudem können durch ein solches System Verbraucher:innen zwar vor überhöhten Preisen geschützt werden, die dadurch entstehen, dass ein FVU einen ungerechtfertigt hohen Gewinn einstreicht. Bei Wärmenetzen, deren Bau und Betrieb aber nachgewiesenermaßen besonders hohe Kosten verursachen, führt diese Form der Preiskontrolle nicht zu einem geringeren Preis für die Verbraucher:innen.

¹⁴ AGFW, 2023: Fakten und Antworten zu Fernwärme, <https://www.agfw.de/energiewirtschaft-recht-politik/energie-wende-politik/ueberblick-fakten-und-antworten-zu-fernwaerme>, aufgerufen am 23.03.2025

¹⁵ dena, 2023: Regulatorische Modelle für eine klimaneutrale Fernwärme in Deutschland, <https://www.dena.de/newsroom/publikationsdetailansicht/pub/studie-regulatorische-modelle-fuer-eine-klimaneutrale-fernwaerme-in-deutschland/>, aufgerufen am 23.03.2025

¹⁶ Danish Energy Agency, 2022: Regulation and planning of district heating in Denmark; https://dbdh.org/wp-content/uploads/2022/07/regulation_and_planning_of_district_heating_in_denmark.pdf, aufgerufen am 23.04.2025

1.2 Preisfestlegung anhand eines Index

Das vom vzbv beauftragte Gutachten kommt zu dem Schluss, anstatt eines individuellen maximal zulässigen Preises pro Netz, eine allgemein gültige Obergrenze für den Endkundenpreis aller Wärmenetze festzulegen, der auf der Grundlage eines Index berechnet wird. Dies entspricht dem Vorschlag der Monopolkommission aus dem Hauptgutachten 2024.¹⁷ Diese Form des Price-Cap wird aktuell in den Niederlanden genutzt. Die dortige Kartellbehörde orientiert sich dabei am aktuellen Gaspreis, um temperaturabhängig einen Höchstwert für die Wärmetarife festzulegen. Unternehmen, welche verstärkt auf erneuerbare Energien setzen, können von einer Experimentierklausel mit Ausnahmen bei ihrer Obergrenze profitieren.¹⁸

Vorteil einer solchen indexbasierten Price-Cap-Regelung (Preisobergrenze) ist, dass damit eine effektive Beschränkung der absoluten Höhe des Wärmepreises sichergestellt wird. Zudem kann sich ein eingesetzter Index an den Systemwettbewerbern orientieren, sodass Endverbraucher:innen Preise in vergleichbarer Höhe erhalten. Vor dem Hintergrund der Vorgaben aus GEG und WPG sowie den politischen Zielen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zur zukünftigen Wärmeversorgung im Gebäudesektor¹⁹, stellt sich die Frage, ob in Deutschland statt eines gaspreisbasierten Index der Vergleich mit einer elektrisch betriebenen Wärmepumpe hergestellt werden sollte. Nach Auffassung des vzbv sollte eine Preisaufsichtsbehörde die Preisobergrenze anhand des gewählten Index jährlich festlegen.

In einem solchen System erscheint eine Genehmigung einzelner Preise angesichts des allgemeinverbindlichen Charakters der Obergrenze und der zu erwartenden Compliance der FVU nicht notwendig. Hierdurch entsteht sowohl auf Seite der Anbieter als auch bei der Behörde ein deutlich geringerer bürokratischer Aufwand, als bei einem kostenbasierten Ansatz.

1.3 Fortlaufendes Monitoring des Wärmemarktes

Die derzeitige Aufsicht über den Wärmemarkt ist nach Auffassung des vzbv nicht ausreichend.²⁰ So hat das BKartA im Rahmen seiner kartellrechtlichen Aufsichtsfunktion seine bisher einzige Sektoruntersuchung zum Fernwärmemarkt vor zwölf Jahren durchgeführt. Aus diesem Grund muss die Preisaufsichtsbehörde mit den nötigen Mitteln ausgestattet werden, um den Markt fortlaufend beobachten zu können. Darunter fallen etwa Erlösvergleiche oder die Prüfung der jeweiligen von den FVU verwendeten Preisänderungsklauseln. Hinzu kommt im Falle der Einführung einer Preisobergrenze die Aufgabe, bei Überschreiten derselben Verfahren zu führen. Um in diesen Fällen restriktiv gegen die jeweiligen FVU vorgehen zu können, muss die Preisaufsichtsbehörde

¹⁷ Monopolkommission, 2024: S. 350, Rn. 700

¹⁸ Autoriteit Consument & Markt, 2024: Revised Dutch Heat Act in effect; <https://www.acm.nl/en/publications/revised-dutch-heat-act-effect>, aufgerufen am 23.04.2025

¹⁹ Vgl. BMWK, 2024: Green Paper Transformation Gas-/Wasserstoff-Verteilernetze; <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/green-paper-transformation-gas-wasserstoff-verteilernetze.html>, aufgerufen am 23.05.2025

²⁰ Vgl. Zerzawy, Zydek, Kühling, 2024: S. 21 f.; Monopolkommission, 2024: S. 327 f.

Kompetenzen analog zu § 30 EnWG erhalten. Damit kann sie die FVU verpflichten, diese Verhaltensweisen abzustellen und gegebenenfalls zu sanktionieren.²¹

1.4 Herausforderungen

Ein Nachteil einer allgemein gültigen Preisobergrenze ist, dass FVU einen Anreiz haben, sich mit ihren Preisen an dieser Obergrenze zu orientieren, selbst wenn ihre Kosten darunterliegen. Um dieses Risiko deutlich zu verringern, fordert der vzbv, dass das Kostenelement über die tatsächlich entstehenden Kosten in den Preisänderungsklauseln abgebildet wird.²²

Eine Preisobergrenze verhindert den wirtschaftlichen Betrieb von Wärmenetzen, deren Kosten so hoch sind, dass der resultierende Endkundenpreis über dem genehmigten Preis liegt. Dies wird von Seiten der Branchenverbände kritisiert.²³ Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass in diesen Fällen eine alternative Heiztechnologie in der Regel niedrigere Gesamtkosten hat und deshalb aus volkswirtschaftlicher Perspektive zu präferieren ist.

Ein Sonderfall liegt vor, wenn ein Wärmenetz die volkswirtschaftlich effizienteste Form der Wärmeversorgung in dem betreffenden Gebiet darstellt, es jedoch aufgrund der Preisobergrenze nicht wirtschaftlich betrieben werden kann. In einem solchen Fall sind Ausnahmeregelungen und spezifische Förderprogramme in Betracht zu ziehen.²⁴ Dies kann zum Beispiel dann existieren, wenn aus baulichen oder anderen Gründen keine andere Wärmeversorgungsoption möglich ist, bestehende Abwärmequellen ansonsten ungenutzt bleiben oder eine unmittelbare Nähe zu einem bestehenden Wärmenetz besteht.

VZBV FORDERUNG

Der vzbv fordert die Einführung einer indexbasierten Preisobergrenze für Wärmenetze.

Bei der Ausgestaltung des Index zur Festlegung der Preisobergrenze sollte ein Vergleich mit der anderen zentralen Technologie der Wärmewende, der elektrisch betriebenen Wärmepumpe, herangezogen werden.

Die Einhaltung muss nach Auffassung des vzbv von einer Behörde überwacht werden, die gegebenenfalls auch Sanktionen gegen FVU einleiten kann, wenn diese die Regeln der Preisobergrenze nicht einhalten.

²¹ Hierbei ist auf die Verzahnung mit dem ebenfalls einzurichtenden Beschwerde- und Schlichtungsverfahren zu achten. Denkbar ist beispielsweise, dass zunächst ein Beschwerdeverfahren beim FVU und ein anschließendes Schlichtungsverfahren bei der zuständigen Schlichtungsstelle erfolglos sein muss, bevor ein Missbrauchsverfahren in die Wege geleitet werden kann.

²² Vgl. vzbv, 2024: Bezahlbarkeit von Fernwärme langfristig sichern. Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum überarbeiteten Entwurf einer Verordnung des BMWK zur Änderung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme und zur Aufhebung der Fernwärme- oder Fernkälte-Verbrauchserfassungs- und -Abrechnungsverordnung; https://www.vzbv.de/sites/default/files/2024-12/24-12-04_Stellungnahme_vzbv_AVBFernw%C3%A4rmeV%20_final.pdf, aufgerufen am 23.05.2025

²³ Zeitung für kommunale Wirtschaft, 2025: BDEW-Chefin: „Deutschland sollte eine europäische Wasserstoffallianz anführen“; <https://www.zfk.de/politik/deutschland/bdew-chefin-deutschland-wasserstoffallianz-anfuehren>, aufgerufen am 23.04.2025

²⁴ siehe untenstehend unter III. Zielgenaue Förderung

2. ADMINISTRATION EINES WÄRMENETZREGISTERS

Anders als im Strom- und Gasmarkt existieren für den Markt für leitungsgebundene Wärme bisher keine Preisvergleichsportale. Dafür fehlt auch in Zukunft die Geschäftsgrundlage, da sich diese mit Gewinnabsicht betriebenen Portale über Provisionen beim Vertragswechsel finanzieren. Diese Möglichkeit scheidet bei Wärmenetzen aus.

Die Branchenverbände der FVU haben allerdings im Mai 2024 die Preistransparenzplattform Fernwärme²⁵ gestartet. Auf dieser Plattform werden seitdem die Preise einer wachsenden Zahl von Wärmenetze veröffentlicht. Da die Plattform allerdings auf Freiwilligkeit beruht, bietet es nach wie vor keinen vollumfänglichen Überblick über alle Wärmenetze in Deutschland. Somit bietet die Transparenzplattform nach wie vor keine hinreichend komplette Marktabdeckung und nicht alle dort aufgeführten Preise sind aktuell.²⁶ Nach Ansicht des vzbv muss ein Transparenzportal deshalb hoheitlich durch die Preisaufsichtsbehörde betrieben werden. Die FVU sind zu verpflichten, ihre Daten regelmäßig dort einzupflegen. Sofern ein FVU die nach AVBFernwärmeV verpflichtenden Transparenzangaben in einer solchen zentralen Preistransparenzregister vollumfänglich veröffentlicht, kann auch auf die gesonderte Veröffentlichung auf den einzelnen Webseiten der FVU verzichtet werden. Ein solches Preistransparenzregister für Wärmenetze, das den gesamten Markt abdeckt, mindert die Informationsasymmetrie und stärkt somit die Stellung der Verbraucher:innen gegenüber ihrem FVU. Unter anderem auch durch den öffentlichen Druck, der entsteht, wenn Preise in einzelnen Netzen deutlich höher liegen als in anderen.

Hiervon zu unterscheiden ist der von der Bundesregierung im Jahr 2023 gestartete Prozess zur Einrichtung eines Wärmenetzregisters.²⁷ Das Ziel dieses Registers liegt darin, die zentralen technischen Daten der Wärmenetze zu erfassen und an einer Stelle gebündelt verfügbar zu machen. Diese Daten stellen nach Auffassung des BMWK eine zentrale Grundlage für die politische Steuerung und das Monitoring der Wärmewende dar. Das BMWK sieht die Notwendigkeit zur Erfassung solcher Daten vor allem aufgrund bestehender Berichtspflichten zur beihilferechtlichen Genehmigung der Europäischen Kommission für die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW), dem zentralen Förderprogramm im Bereich Fernwärme. Darüber hinaus sieht das BMWK Potenzial zur Nutzung solcher Daten für die Forschung und für Energiesystemanalysen. Aber auch die Landeskartellbehörden und das BKartA profitieren bei der Durchführung von Sektoruntersuchungen und Prüfverfahren erheblich davon, wenn die hierfür notwendigen Daten nicht gesondert erhoben werden müssen.

Der vzbv ist der Auffassung, dass die Informationen zu Preisen und Kosten einerseits und die zentralen technischen Informationen andererseits gemeinsam in einem von staatlicher Seite betriebenem zentralem Wärmenetzregister veröffentlicht werden sollen.

²⁵ Vgl. www.waermepreise.info, aufgerufen am 20.03.2025

²⁶ Zum Redaktionsschluss am 28.04.2025 waren auf der Transparenzplattform 566 Netze gelistet, was bei einer Gesamtzahl von 3.800 Netzen einer Marktabdeckung von rund 15 Prozent entspricht.

²⁷ Vgl. vzbv, 2023: Wärmenetzregister verbraucherfreundlich ausgestalten. vzbv nimmt Stellung zu Plänen für ein Wärmenetzregister; <https://www.vzbv.de/publikationen/waermenetzregister-verbraucherfreundlich-ausgestalten>, aufgerufen am 21.03.2025

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, die zentralen Daten aller Wärmenetze von einer unabhängigen Stelle im Rahmen eines deutschlandweiten Wärmenetzregisters und einer darauf beruhenden Wärmenetzkarte zusammenzuführen und zu veröffentlichen.

3. DURCHFÜHRUNG VON MARKTMONITORINGS

Zusammen mit Informationen zur Entwicklung der Anzahl des Anschlusses neuer Verbraucher:innen, der Anzahl abgeschlossener Verträge und deren Konditionen sowie der Anzahl von Beschwerden und Missbrauchsverfahren versetzen diese Daten die Preisaufsichtsbehörde in die Lage, ein kontinuierliches Monitoring des Wärmemarktes durchzuführen. Die Ergebnisse dieses Marktmonitorings können dann in regelmäßigen Berichten veröffentlicht werden, so wie dies die Bundesnetzagentur (BNetzA) für den Strom- und Gasmarkt durchführt.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, eine öffentliche Stelle mit der Durchführung eines kontinuierlichen Monitorings des Wärmemarkts zu beauftragen und entsprechend zu befähigen.

III. ZIELGENAUE FÖRDERUNG

Die Branchenverbände weisen zu Recht darauf hin, dass derzeit deutlich mehr finanzielle Mittel für die Förderung dezentraler Heizungen zur Verfügung stehen als für die Dekarbonisierung bestehender und den Aufbau neuer klimaneutraler Wärmenetze. Auch der vzbv ist der Auffassung, dass die Förderung im Rahmen des Bundesprogramms Effiziente Wärmenetze (BEW) und die Wärmenetzförderung im Rahmen des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (KWKG) auf ein zum Bundesprogramm Effiziente Gebäude (BEG) vergleichbares Niveau angehoben werden müssen.²⁸ Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die Fördermittel langfristig zur Verfügung stehen, damit die FVU die notwendige Planungssicherheit haben, um entsprechende Investitionsentscheidungen treffen zu können.

Nur unter diesen Voraussetzungen können faire Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen den verschiedenen Heizungsoptionen durchgeführt werden. Klar ist aber auch: Der Ausbau von Wärmenetzen ist kein Selbstzweck. Ziel muss immer die Realisierung einer Wärmeversorgung sein, die einen Beitrag zur Klimaneutralität leistet und gleichzeitig auch langfristig für die Verbraucher:innen bezahlbar bleibt.

Vor diesem Hintergrund schlägt der vzbv vor, ein gesondertes Förderprogramm zu konzipieren, das speziell in den Fallkonstellationen greift, in denen ein Wärmenetz nicht zu Preisen unterhalb der Preisobergrenze betrieben werden kann, Umsetzung und Betrieb aber gesamtgesellschaftlich wünschenswert sind. Die angeschlossenen Verbraucher:innen zahlen in diesem Fall jeweils den im Rahmen der Preisobergrenze maximal zulässigen Preis. Die Differenz zum Preis, der für einen wirtschaftlichen Betrieb not-

²⁸ So sieht der Bundeshaushalt Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von rund 7,4 Milliarden für die BEG-Förderung (Einzelmaßnahmen) vor. Demgegenüber stehen lediglich 540 Millionen für die BEW-Förderung. Vgl. Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 60; <https://www.bundshaushalt.de/static/daten/2024/soll/epl60.pdf>, aufgerufen am 28.04.2025

wendig ist, wird dann aus Fördermitteln bezahlt. Ein ähnlicher Mechanismus zur staatlichen Subventionierung von Endkundenpreisen wurde bereits 2023 im Rahmen der Preisbremsen für Strom, Gas und Wärme befristet angewendet.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert die staatliche Förderung für die Dekarbonisierung der Wärmeerzeugung für leitungsgebundene Wärme auf ein vergleichbares Niveau wie die Förderprogramme für dezentrale Heizungen zu erhöhen.

Für Wärmenetze, die mit einer Preisobergrenze nicht wirtschaftlich betrieben werden können, aber gesamtgesellschaftlich wünschenswert sind, sollte ein gesondertes Förderprogramm entwickelt werden.