

Berlin, 27. September 2024

BDEW Bundesverband  
der Energie- und  
Wasserwirtschaft e.V.  
Reinhardtstraße 32  
10117 Berlin  
[www.bdeu.de](http://www.bdeu.de)

## Stellungnahme

# Zum Hauptgutachten der Monopolkommission vom 1. Juli 2024 Kapitel V: Wettbewerb im Fernwärmemarkt

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 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 90 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

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Zu Kapitel 1: „Wettbewerbliche Herausforderungen für die Fernwärmemärkte“</b> .	<b>4</b>
2.1	Probleme bei der Abbildung der Dekarbonisierungskosten und Lösungsansatz .....	4
2.2	Transparenz .....	5
<b>3</b>	<b>Zu Kapitel 2: „Der Fernwärmemarkt“</b> .....	<b>6</b>
3.1	Quantitative Untersuchungen .....	6
3.2	Anschluss- und Benutzungszwang .....	7
3.3	Missbrauchsaufsicht .....	8
<b>4</b>	<b>Zu Kapitel 3: „Neustrukturierung des Marktes durch die Wärmewende“</b> .....	<b>8</b>
4.1	Zur Privilegierung von Wärmnetzen .....	8
4.2	Zum Fazit: Einschränkung des Systemwettbewerbs .....	10
<b>5</b>	<b>Zu Kapitel 4: „Gegenwärtig unzureichender Regulierungsrahmen“</b> .....	<b>11</b>
5.1	Zur Preisbildung in der Fernwärme .....	11
5.2	Einfluss der WärmeLV .....	13
5.3	Preisanpassungsklauseln .....	14
5.4	Einfluss auf die Systementscheidung? .....	16
<b>6</b>	<b>Zu Kapitel 5: „Konzept der Monopolkommission für eine wettbewerbsadäquate Weiterentwicklung der Fernwärmemärkte“</b> .....	<b>17</b>
6.1	Trennung zwischen dem Betrieb des Fernwärmenetzes einerseits und der Erzeugung von bzw. Versorgung mit Fernwärme andererseits .....	17
6.2	Markttransparenz .....	18
6.3	Kosten- und Marktelement innerhalb der Preisanpassungsklauseln .....	18
6.4	Vereinfachte Preis-Cap Regulierung .....	19
6.5	Zugangsregulierung .....	20

## 1 Zusammenfassung

Am 1. Juli 2024 hat die Monopolkommission ihr Hauptgutachten „Wettbewerb 2024“ veröffentlicht. Das Gutachten beschäftigt sich unter anderem mit dem Wettbewerb am Fernwärmemarkt. Gefordert werden in dem Bericht unter anderem ein Transparenzregister, die Einführung einer vereinfachten Price-Cap-Regulierung sowie ein Unbundling zwischen Netzbetrieb und Wärmeerzeugung.

Oberstes Ziel der Wärmewende ist, die Klimaneutralität auch im Wärmesektor bis 2045 zu verwirklichen. Die Fernwärmeversorger sind sich ihrer Rolle sowie ihrer Verantwortung zur Erreichung dieses Zieles bewusst. Ebenso, dass die dafür notwendigen Maßnahmen nur bei hoher Akzeptanz in der Bevölkerung gelingen können. Dazu gehört auch, dass niemand wirtschaftlich überfordert werden sollte.

Mit dem Aufbau der [Preistransparenz-Plattform](#) für Wärmenetze hat die Branche bereits eine Kernforderung der Monopolkommission erfüllt. Die Unternehmen und die beteiligten Verbände sind sich der Bedeutung bewusst und tragen damit selbst entscheidend zur Schaffung von mehr Transparenz bei. Dies ist wichtig, um die Akzeptanz, aber auch das Verständnis für die Wirkungsweise der Fernwärmeversorgung zu erhöhen.

Aus Sicht der Wärmewirtschaft sind grundlegende Systemänderungen, wie etwa eine Price-Cap-Regulierung oder eine Entflechtung – wenn auch nur in größeren Wärmenetzen – hingegen keine geeigneten Instrumente. Wichtig ist insbesondere, dass der Ausbau der Fernwärme kalkulierbar bleibt. Die Fernwärmeversorgungsunternehmen befinden sich mitten in der größten Transformation ihrer Geschichte und sind aufgrund des großen Investitionsbedarfs in hohem Maße auf externes Kapital angewiesen. Eine Diskussion über einen neuen regulatorischen Rahmen führt unweigerlich zu Verunsicherung und kann Investitionsrückhaltung zur Folge haben.

Wärmenetze weisen bereits heute höhere Anteile von klimaneutral erzeugter Wärme aus als gebäudeintegrierte Einzelheizungen. Trotzdem ist der Investitionsbedarf in den Ausbau und die Verdichtung von Wärmenetzen sowie die weitere Dekarbonisierung der Fernwärme sehr groß.

Es gibt mit den Bestimmungen der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV), der kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle und maßgeblichen Entscheidungen des Bundesgerichtshofes (BGH) bereits aus den vergangenen Jahren einen klaren Rechts- und Ordnungsrahmen für die Fernwärmeversorgung. Anstatt zusätzliche Regulierungsinstrumente zu schaffen, sollte der bestehende Rahmen schrittweise dem Transformationsprozess in der Wärme angepasst werden. Die Energiewirtschaft fordert

bereits seit langem eine Weiterentwicklung der AVBFernwärmeV und hat dazu auch Vorschläge unterbreitet.

## **2 Zu Kapitel 1: „Wettbewerbliche Herausforderungen für die Fernwärmemärkte“**

Die Monopolkommission weist – wie auch der BDEW – eindrücklich auf die Herausforderungen der Dekarbonisierung der Wärmenetze hin. Und schließt daraus u.a., dass eine stärkere Dezentralisierung der Wärmeerzeugung in Wärmenetzen durch Dritte zunehmen wird, die nicht Wärmenetzbetreiber sind. Diese Beobachtung teilt der BDEW, und diese Verschiebung stellt sich tatsächlich zunehmend ein. Aufgrund der **Definitionen für klimaneutrale Wärme und die faktische Quotenregelung im Wärmeplanungsgesetz (WPG)** müssen bisher ungenutzte Wärmequellen in großem Ausmaß erschlossen werden. Zum Beispiel spielen dabei Abwärmelieferanten eine Rolle, die nicht Wärmenetzbetreiber sind und deren Netzzugang individuell verhandelt, geplant, errichtet und betrieben wird – im Einvernehmen der Vertragspartner.

Die Erreichung der Klimaschutzziele erfordert in der Praxis Umstellungen in der Brennstoffbeschaffung bzw. Erzeugungstechnologie, Umstrukturierungen im Versorgungssystem und im Zuge dessen, sowohl Investitionen in den Bestand als auch erhebliche Neuinvestitionen. Die Novelle der AVBFernwärmeV gibt Versorgern jedoch nicht ausreichend Möglichkeiten, die Transformation bestehender Versorgungsstrukturen wirtschaftlich realisieren zu können. Kosten aus der Umsetzung von politisch vorgegebenen Maßnahmen müssen durch die Fernwärmeversorgungsunternehmen erwirtschaftet werden können. Werden diese gesetzlich zu bestimmten Aktivitäten verpflichtet, müssen daraus entstehende Kostensteigerungen auch innerhalb der Vertragslaufzeit Berücksichtigung finden.

### **2.1 Probleme bei der Abbildung der Dekarbonisierungskosten und Lösungsansatz**

Angesichts der zahlreichen neuen gesetzlichen Aufgaben der Fernwärmeversorger im Zuge des Wandels hin zu einer klimaneutralen, dekarbonisierten Wärmeversorgung kann der, der AVBFernwärmeV grundsätzlich innewohnende, Mechanismus für Preisanpassungen zu ungerechtfertigten Belastungen bei den Versorgungsunternehmen führen. Der Ordnungsgeber hat dies mit der Einführung des § 24a AVBFernwärmeV-E im Zuge der aktuellen Konsultation eines Referentenentwurfs des BMWK zur Novellierung der AVBFernwärmeV erkannt, wonach dem „Fernwärmeversorgungsunternehmen, das im Zuge der Wärmewende seinen eingesetzten Energieträger wechselt oder die Beschaffungsstruktur wesentlich ändert“, die Möglichkeit eingeräumt wird, die mit dem Kunden vereinbarte und auf Grund der geänderten Umstände ansonsten leerlaufende Preisänderungsklausel einseitig anzupassen.

Eine Besonderheit bildet aber der Fall, dass während der vereinbarten Vertragslaufzeit neue Kosten für die Dekarbonisierung entstehen, also Kosten zur Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtungen aus § 29 ff. WPG, die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses für beide Vertragsparteien nicht kalkulierbar waren, und die allein nach Maßgabe der Preisanpassungsklausel nicht vollständig an die Kunden weitergegeben werden können. Auch eine Anpassung der Preisanpassungsklausel, wie in § 24a AVBFernwärmeV-E, würde voraussichtlich in vielen Fällen nicht genügen, um die hierdurch entstehenden Kosten weitergeben zu können. Wollte das Fernwärmeversorgungsunternehmen den Preis infolge solcher neuen Kosten erneut kalkulieren und diesen neuen Preis dem Vertrag zugrunde legen, hätte es nach derzeitiger Rechtslage nur die Möglichkeit, die Verträge einvernehmlich anzupassen oder diese dem Kunden gegenüber zu kündigen und neue Verträge abzuschließen. Eine Finanzierung der hohen Dekarbonisierungskosten wird auf diesem Wege nicht gelingen. Auch wäre dies mit einem entsprechenden Aufwand und auch mit dem Risiko verbunden, Kunden zu verlieren und würde die Kalkulationsgrundlage zu Lasten der übrigen Kunden nachteilig verändern.

Diese Folge ist weder rechtlich gerechtfertigt noch – angesichts des gesellschaftlichen Konsenses, eine Wärmewende zu vollziehen – sachgerecht. Vielmehr muss es den Fernwärmeversorgungsunternehmen erlaubt sein, derartige gesetzlich initiierte Neukosten, die nicht allein auf einer freien unternehmerischen Entscheidung beruhen, auch innerhalb der Vertragslaufzeit als Zusatzkosten an seine Kunden weiterzugeben. Denn an der Umstellung der Wärmeversorgung partizipieren letztendlich auch die Kunden der Versorger.

Dementsprechend ist eine Ergänzung der AVBFernwärmeV notwendig, damit solche zusätzlichen Kosten, die aus geänderten Vorgaben des Rechtsrahmens resultieren, im Rahmen des Versorgungsvertrags berücksichtigt werden können. Kosten aus der Umsetzung von gesetzlich vorgegebenen Maßnahmen müssen in vollem Umfang durch die Fernwärmeversorgungsunternehmen erwirtschaftet werden können. Werden diese gesetzlich zu bestimmten Aktivitäten verpflichtet, müssen daraus entstehende Kostensteigerungen auch innerhalb der Vertragslaufzeit Berücksichtigung finden. Zugleich würde eine Aufstockung und Verstetigung der Bundesförderung für Wärmenetze (BEW) ebenfalls dazu dienen, die Kosten der Transformation der Wärmenetze im Rahmen zu halten.

## **2.2 Transparenz**

Im Gutachten wird von einer notwendigen Zentralen Transparenzplattform gesprochen. Dabei werden die Zielgruppen für die Inhalte dieser Plattform genannt:

1. Kartellbehörden
2. Verbraucherinnen und Verbraucher
3. Politik

#### 4. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Im Gutachten wird dabei ausführlich auf die Branchenlösung zur Stärkung der Preistransparenz eingegangen.

In der öffentlichen Kritik zum Thema Preistransparenz stehen oftmals Einzelfälle, die von Medien und Politik zunehmend als repräsentativ für die gesamte Branche gewertet werden. Um diesem Vorurteil als Branche entgegenzutreten, haben die Verbände bereits beim Fernwärmegipfel 2023 zugesagt, sich für mehr Transparenz einzusetzen. Transparenz ist auch aus Sicht des BDEW notwendig, um vor allem die Akzeptanz, aber auch das Verständnis für die Wirkungsweise der Fernwärmeversorgung zu erhöhen. Deshalb wird die seit April 2024 existierende Preistransparenzplattform kontinuierlich von der Branche weiterentwickelt und die Anzahl der sich hieran beteiligenden Unternehmen nimmt weiterhin zu.

### 3 Zu Kapitel 2: „Der Fernwärmemarkt“

Bei der Beschreibung des Fernwärmemarkts durch die Monopolkommission können teilweise ausbleibende Erläuterungen aus Sicht des BDEW zu falschen bzw. nicht sachgerechten Schlüssen führen.

So ist beispielsweise die Aussage im Abschnitt „Allgemeines“: *„Lieferverträge für Fernwärme zwischen Fernwärmeunternehmen einerseits und Verbraucherinnen und Verbraucher andererseits werden üblicherweise über einen langen Vertragszeitraum geschlossen [...].“* irreführend. Um dem Eindruck entgegenzuwirken, dass in der Regel Fernwärmeversorgungsverträge mit Verbrauchern abgeschlossen werden, wäre klar herauszustellen, dass der Kunde der Fernwärmeversorgungsunternehmen im Regelfall nicht der private Haushaltskunde – wie im Strom oder Gas –, sondern ein Gebäudeeigentümer (Vermieter) ist, der die Eigenschaften eines Unternehmers aufweist. Gewerbliche Vermieter befinden sich einerseits durch ihre oft hohe Wärmeabnahme der Mieter insgesamt und andererseits aufgrund ihres eigenen Knowhows in einer vorteilhafteren Verhandlungsposition gegenüber dem Wärmenetzbetreiber.

#### 3.1 Quantitative Untersuchungen

Die empirische Untersuchung der Monopolkommission zeigt auf, dass die räumliche Korrelation zwischen Preisen möglicherweise hohe ökonomische und politische Signifikanz habe. Die Auswertung beschreibt sehr treffend, dass dafür mehrere Ursachen infrage kommen können.

In Tabelle V.2 und V.3 werden exemplarisch die Betriebskosten der Fernwärme mit denen einer Wärmepumpe und einem Gaskessel verglichen. Dabei wird mehrmals im Text darauf hingewiesen, dass diese Werte nicht miteinander verglichen werden können, weil die Investitionskosten der jeweiligen Technologie nicht berücksichtigt wurden und für Gas und

Wärmepumpenstrom lediglich der günstigste Anbieter gewählt wurde, während die Fernwärmehangaben im Durchschnitt angegeben sind. Für einen Preisvergleich zwischen den Kosten der Fernwärme und Kosten anderer Wärmeversorgungsarten müssen im Sinne einer Vollkostenrechnung alle Kosten, von der Planung, Finanzierung, Investition, Betrieb, Instandhaltung und Energieträgerbeschaffung berücksichtigt werden. Bei einer dezentralen Wärmelieferung z.B. im Rahmen einer Contracting-Lösung beinhalten die Grundpreise i.d.R. alle anfänglichen Installationskosten sowie Wartungs- und Reparaturkosten.

Die einzige Aussage, die diese Tabellen treffen, bezieht sich wieder auf die breite Streuung der Fernwärmepreise. Das wurde jedoch bereits in dem vorherigen Abschnitt im Gutachten sehr gut dargelegt und erläutert. Offen bleibt daher, warum diese Vergleichsdarstellung dann trotzdem in diesen beiden Tabellen V.2 und V.3 vorgenommen wurde. Welchen Erkenntnisgewinn die Darstellung dieser beiden Tabellen ermöglicht, wird aber leider nicht erläutert.

### **3.2 Anschluss- und Benutzungszwang**

In der Regel kann jede Hauseigentümerin und jeder Hauseigentümer frei entscheiden, mit welchem System sie oder er heizt. Auch die Gesetze, die die Wärmewende in Deutschland regeln, also z.B. das Gebäudeenergiegesetz (GEG) und das Wärmeplanungsgesetz (WPG), ändern hieran nichts. Das Gebäudeenergiegesetz macht allein die Vorgabe, dass neu eingebaute Heizungen künftig zu mindestens 65 Prozent mit erneuerbaren Energien betrieben werden müssen. Bei Fernwärme gilt diese Vorgabe automatisch als erfüllt, da hier der Versorger wiederum nach den Vorgaben des Wärmeplanungsgesetzes in der Pflicht ist, sein Netz zu dekarbonisieren.

Nur in bestimmten Fällen gibt es einen kommunalen Anschluss- und Benutzungszwang für die Fernwärme. Dieser beruht auf Landes- und Kommunalrecht und wird durch die einzelne Kommune und nicht durch den Fernwärmeversorger festgelegt.

Durch die Ausführungen in dem Gutachten zum Anschluss- und Benutzungszwang könnte der falsche Eindruck entstehen, der Anschluss- und Benutzungszwang hätte einen signifikanten Einfluss auf den Systemwettbewerb. Das trifft nach Einschätzung des BDEW nicht zu. Auch das Gutachten relativiert diesen Eindruck mit erneuten Ausführungen hierzu in Kapitel 3. Unklar bleibt damit, mit welcher Zielstellung die Darstellung an dieser Stelle des Gutachtens aufgenommen wurden.

Der Fokus liegt nach Wahrnehmung des BDEW in der Regel jedoch auf der Neuerrichtung von Gebäuden. Dass ein bestehendes Versorgungsgebiet, in welchem bereits diverse Wärmeversorgungsarten vorliegen, nachträglich mit einem Anschluss- und Benutzungszwang ausgestattet wird, ist zwar rechtlich im Einzelfall zulässig. Beispiele in der Praxis sind aber selten.

Daneben sind alternative Lösungen nicht verboten: Auch bei einem Anschluss- und Benutzungszwang ist es möglich, mit einer entsprechenden Begründung, wie zum Beispiel dem Einbau einer individuellen Heizungsanlage auf Basis von erneuerbaren Energien, eine gebäudeintegrierte Heizungslösung zu wählen und sich aus diesem Zwang herauszulösen (Opt-out-Lösung).

### **3.3 Missbrauchsaufsicht**

Die AVBFernwärmeV bildet die wesentliche Rechtsgrundlage für die Gestaltung von Fernwärmepreisen und definiert Versorgungsbedingungen zwischen FernwärmeverSORger und Verbraucher.

Durch §§ 19, 29 GWB unterliegen Fernwärmepreise daneben auch der allgemeinen kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht. Durch die Ausweitung des § 29 GWB im Jahr 2022 wurde die Stellung der Kartellbehörden in Preismissbrauchsverfahren gegen FernwärmeverSORger nochmal gestärkt. Der Erfolg dieser Regelung zeigt sich überdies an der Vielzahl der von den Kartellbehörden eingeleiteten Verfahren.

Eine kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht existiert mithin in ausreichendem Maße und hat sich in der Vergangenheit bewährt. Durch die Weiterentwicklung der Veröffentlichungsvorschriften wird sich der Arbeitsaufwand der Behörden für den Zugang zu relevanten Unternehmensdaten zur Umsetzung ihrer Aufgaben zur Missbrauchsaufsicht verringern. Dementsprechend werden Preiskontrollen künftig einfacher durchzuführen sein.

## **4 Zu Kapitel 3: „Neustrukturierung des Marktes durch die Wärmewende“**

### **4.1 Zur Privilegierung von Wärmenetzen**

Unklar ist bereits, was die Monopolkommission mit dem Begriff der „Privilegierung“ im Einzelnen meint. Letztlich wird versucht, einen leichteren Marktzugang der Fernwärme hierunter zu fassen. Eine solche „Privilegierung“ für Wärmenetze nimmt der BDEW in der Praxis allerdings nicht wahr.

Trotz der Vereinbarung gemeinsamer Ausbauziele auf dem Fernwärmegipfel im Jahr 2023, stellt sich die Situation in der Praxis nicht dementsprechend dar. Es ist zu befürchten, dass die Bundesregierung mit dem derzeitigen Stand des rechtlichen Rahmens die Dekarbonisierungs- und Ausbauziele für Wärmenetze verfehlen wird.

In dem Kapitel der Monopolkommission zur Privilegierung der Wärmenetze wird weniger eine Privilegierung des Anschlusses an ein Wärmenetz als vielmehr eine Verschiebung der



Verantwortung für die Dekarbonisierung der Wärme vom Gebäudeeigentümer auf den Wärmenetzbetreiber beschrieben.

Errichtet der Gebäudeeigentümer eine neue Heizung in Eigenregie, dann muss er selbst Sorge dafür tragen, ob die Lösung im Einklang mit dem GEG steht (65 % Erneuerbare Energien). Fällt die Wahl auf einen Wärmenetzanschluss, muss sich der Gebäudeeigentümer um die Klimaneutralität der Wärme nicht selbst kümmern; laut WPG ist dann der Wärmenetzbetreiber in der Pflicht für die Transformation. Diese Aufgabe stellt für eine Vielzahl an Wärmenetzbetreibern jedoch eine sehr große Herausforderung dar.

Insoweit erachtet der BDEW den Begriff der „Privilegierung“ als irreführend. Denn eine solche liegt nicht vor. Zwar mögen das GEG wie das WPG Anreize setzen, damit sich Gebäudeeigentümer an ein Wärmenetz anschließen. Auszugehen ist davon indes nicht.

Wärmenetze müssen zunächst aus- oder neugebaut oder verdichtet werden. Dies erfordert Investitionen und Investitionsentscheidungen seitens der Versorgungsunternehmen. Diese hängen wiederum von weit mehr Einflussfaktoren ab als den beiden genannten Gesetzen. Es bleibt also unklar, an welcher Stelle hier eine Privilegierung vorliegen sollte. Der Aussage des Gutachtens etwa, dass der Anschluss an ein Wärmenetz, selbst wenn es noch nicht errichtet worden sei, durch das GEG „stark privilegiert“ werde, kann keineswegs gefolgt werden. Im Gegenteil, durch die rechtliche Unverbindlichkeit der Wärmeplanung sehen sich Wärmenetzbetreiber eher der Unsicherheit hinsichtlich der zukünftigen Anschlussquote gegenüber, die wiederum entscheidend die Höhe der Investitionen und den Wärmepreis in einem Gebiet beeinflusst.

Es dürfte überdies auch eine gewichtige Rolle spielen, auf welche Weise die gesetzlichen Anforderungen an den Einsatz Erneuerbarer Energien bzw. unvermeidbarer Abwärme erfüllt werden. Es ist keineswegs gewiss, dass dies unter Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten flächendeckend gewährleistet werden kann. Würden die Anforderungen nicht erfüllt, drohen den Unternehmen auch rechtliche Konsequenzen nach dem WPG. Letztlich ist und bleibt es daher eine wirtschaftliche Entscheidung der Unternehmen und nicht der Gebäudeeigentümer. Dabei ist offen, für welche Heizungsart bzw. Wärmeversorgung sich der Gebäudeeigentümer entscheidet.

Ferner sollten für eine Stärkung des Wettbewerbs die Rahmenbedingungen für die Versorgung über kleinere, dezentrale Strukturen weiter verbessert werden. Dezentrale Versorgungsstrukturen sind insbesondere in urbanen Versorgungsgebieten ein wesentliches Mittel in der Wärmewende. Bei ihnen besteht insbesondere die Möglichkeit auch dezentrale Umweltquellen wie oberflächennaher Geothermie, kleinen Abwärmequellen und ähnlichem effektiv zu nutzen. „Fernwärme“ bzw. Wärmenetze im rechtlichen Sinne liegen nach der Abgrenzung im

GEG/ WPG bereits vor, wenn 2 Gebäude mit zusammen mehr als 100 Wohnungen versorgt werden. Diese Ansätze sind ebenfalls in der aktuellen Novelle der AVBFernwärmeV für Gebäudenetze und sog. „Kleinstnetze“ zu finden.

Die bloße Annahme, dass Wärmepumpen hier nur eine untergeordnete Rolle spielen würden, teilt der BDEW nicht.

#### **4.2 Zum Fazit: Einschränkung des Systemwettbewerbs**

Die Schlussfolgerungen können insgesamt aus Sicht des BDEW nicht überzeugen.

So heißt es im Gutachten beispielsweise: *„In der Praxis wird neben dem Anschluss an das Wärmenetz häufig keine wirtschaftlich vertretbare Alternative bestehen.“*

Hier stellt sich die Frage, ob das nicht eher ein logisches Ergebnis des bestehenden Systemwettbewerbs ist. Um die Gleichstellung der Heizungstechnologien bei der Wahlentscheidung für den Einbau zu unterstützen, werden über verschiedene Fördermittelprogramme und Umlagemöglichkeiten Investitionsentscheidungen gesteuert. Der BDEW ist nicht der Ansicht, dass es in der Praxis viele Fälle geben wird, in denen ein Wärmenetzanschluss wirtschaftlich gesehen alternativlos ist. Auch wenn die Ausweisung eines Wärmenetz-Vorranggebietes gemäß WPG voraussetzt, dass das Wärmenetz die wirtschaftlichste Alternative zur dezentralen Wärmebereitstellung ist, bleibt es dennoch die individuelle Entscheidung der Gebäudeeigentümer, wie sie beispielsweise die Entwicklung von Brennstoffpreisen einschätzen oder welche Heiztechnologie sie wählen.

Auch die Darstellung erhöhter Anforderungen an den Ausbau der Stromnetze zum Zwecke des Anschlusses von Wärmepumpen wirkt einseitig. Denn auch hinsichtlich des Aus- oder Neubaus von Wärmenetzen sind erhebliche Herausforderungen geknüpft, die wiederum Einfluss auf die Kosten der Wärmeversorgung und damit auf die Systementscheidung der Kunden haben können. Es wird nicht deutlich, weshalb die Anforderungen im Strombereich höher sein sollten.

Außer Acht gelassen wird zudem, dass auch der Anschluss an ein Wärmenetz mit spezifischen Hausanschlusskosten und u.U. einem Baukostenzuschuss einhergeht. Auch diese Kosten nehmen Einfluss auf die Entscheidung des Gebäudeeigentümers, welche der bestehenden Heizsysteme für ihn wirtschaftlich mehr oder weniger vertretbar sind.

Was die Entscheidung von Vermietern angeht, bleibt anzumerken, dass im Mietrecht trotz der Möglichkeiten des Vermieters, seine Kosten auf den Mieter umzulegen, der sog. Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gilt (§ 556 Abs. 3 Satz 1 BGB), wonach der Vermieter verpflichtet ist, stets wirtschaftlich, d.h. mit Blick auf ein angemessenes Kosten – Nutzen - Verhältnis vorzugehen. Im Übrigen können die mietrechtlichen Rechte und Pflichten keine Aussage über die Funktionsfähigkeit des Systemwettbewerbs treffen.

## **5 Zu Kapitel 4: „Gegenwärtig unzureichender Regulierungsrahmen“**

Die Monopolkommission schätzt den gegenwärtigen Regulierungsrahmen als nicht ausreichend ein.

Der BDEW kann dem nicht zustimmen. Der angestrebte Schutz vor überhöhten Preisen ist in der Fernwärme bereits umfangreich durch das bestehende Kartellrecht und zusätzlich durch die Regelungen der AVBFernwärmeV gewährleistet. Es gibt gegenwärtig keinen Grund, neben dem bewährten Instrumentarium der Missbrauchskontrolle die Fernwärme einer weitergehenden Regulierung zu unterwerfen.

Es fehlt an einer hinreichenden Begründung, warum die bisher bewährten Instrumentarien nicht ausreichen sollten, denn auf dessen Grundlage haben sowohl das Bundeskartellamt als auch regelmäßig die Landeskartellbehörden in der Vergangenheit Preisuntersuchungen im Fernwärmesektor durchgeführt (zuletzt 2021 in Sachsen, Nordrhein-Westfalen sowie in Hessen). Die darauffolgenden Maßnahmen und Missbrauchsverfahren haben in den letzten Jahren in der Mehrheit der Bundesländer zu Preissenkungen geführt und belegen, dass es eine funktionierende Kontrolle der Fernwärmepreise gibt.

Deutlich hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass sämtliche der zuletzt durchgeführten Untersuchungen der Kartellämter gezeigt haben, dass es keine Hinweise auf ein flächendeckend überhöhtes Preisniveau im Fernwärmesektor gibt.

Da die zwischen den Vertragsparteien verhandelten Preise zu Beginn eines Versorgungsvertrages festgelegt werden und das Fernwärmeunternehmen nur über eine vertraglich vereinbarte Preisanpassungsklausel die Möglichkeit hat, die Preise anzupassen, ist auch rechtlich gesichert, dass die Fernwärmeversorgungsunternehmen während der vertraglich vereinbarten Laufzeit die Preise nicht beliebig neu setzen können. Vorgegeben wird dies durch die für die besondere Preisstruktur in der Fernwärmeversorgung bewährte Regelung des § 24 Abs. 4 AVBFernwärmeV.

Die Bildung der Fernwärmepreise ist darüber hinaus auch transparent für den Kunden. Nach den zuletzt erfolgten sowie den bevorstehenden Änderungen der AVBFernwärmeV sind zahlreiche relevante Informationen dem Kunden offenzulegen und im Internet zu veröffentlichen.

### **5.1 Zur Preisbildung in der Fernwärme**

Die Monopolkommission weist in ihrem Bericht darauf hin, dass im Fernwärmemarkt lediglich die Preisänderung einer Regulierung unterworfen ist, die mithilfe der Preisänderungsklauseln nachvollziehbar darzulegen ist und deren Ausgestaltung dem Rahmen der AVBFernwärmeV unterliegt. Die absolute Preishöhe, der von Fernwärmekundinnen und -kunden zu entrichtende Preise, sei dagegen nicht begrenzt.

Die Diskussion um die Preise in der Fernwärmeversorgung und deren Höhe hängt nach Auffassung des BDEW zum einen eng mit der Frage der Preisbildung zusammen, zum anderen mit der Frage der Preisanpassung.

Anders als beim Strom (§ 5 Abs. 2 StromGKV) und Gas (§ 5 Abs. 2 GasGKV) hat der Fernwärmeversorger weder bei Vertragsabschluss noch während der laufenden Verträge ein Recht auf eine einseitige Preissetzung. Der Preis wird durch den Kunden vor dem Vertragsschluss mit Heizungsalternativen verglichen. Wegen der langen Laufzeit von Fernwärmelieferverträgen verändern sich dann die Preise in der Folge nur noch anhand einer Preisanpassungsklausel. Diese besteht in einer konkreten aus verschiedenen Preisindizes zusammengesetzten mathematischen Formel, aus der sich ohne jeglichen Preissetzungsspielraum für den Fernwärmeversorger die jeweiligen Preise ergeben.

Bei der Preisbildung ist der Fernwärmeversorger nicht frei. Er muss immer beachten, wie seine Preise im Markt um die Heizsysteme liegen. Er muss, um am Markt langfristig bestehen zu können in seiner Preisgestaltung marktfähig bleiben. Dies schon deshalb, weil er bei dem Neuanschluss von Wärmekunden der Fernwärmeversorger in hartem Wettbewerb mit anderen Heizsystemen steht. Auch wenn sich diese wandeln und von klassischen Formen bzw. Brennstoffen, wie Gas und Öl lösen werden, bleiben gleichwohl alternative Heizsysteme bestehen, sei es beispielsweise die strombasierte Wärmepumpe, auf Biomethan gestützte Heizlösungen oder perspektivisch auch die Beheizung durch Wasserstoff in einem nach dem Wärmeplanungsgesetz ausgewiesenen Wasserstoffnetzausbaubereich. Hinzu kommt, dass – je nach Laufzeiten der Fernwärmeversorgungsverträge mit den unterschiedlichen Kunden – in jedem Jahr ein bestimmter Prozentsatz der Bestandskunden die Verträge kündigen und zu einer alternativen Wärmeversorgung wechseln kann. Bei 10-Jahresverträgen sind das statistisch 10 % der Kunden, befinden sich diese in dem 5-jährigen Verlängerungszeitraum sind es sogar 20 %, die wieder neu von der Fernwärme überzeugt werden müssen. Daneben sieht sich der Fernwärmeversorger, wenn er Anbietern mit großer Nachfrage gegenübersteht (z.B. Wohnungsunternehmen mit vielen fernwärmeversorgten Objekten oder Gewerbeobjekten) einer Nachfragemacht gegenüber, die keine Preisfestsetzung nach Belieben erlaubt.

Der Versorger ist im Rahmen seiner unternehmerisch-kaufmännischen Preisgestaltungsfreiheit stets an eine angemessene Preisgestaltung gebunden und kann keine beliebigen Preise bilden. Diese unterliegen schließlich auch einer kartellrechtlichen Preiskontrolle (Preismissbrauch). Der Schutz vor missbräuchlich überhöhten Preisen ist durch das bestehende Kartellrecht ordnungsgemäß – und effektiv – gewährleistet.

Für die Bewertung der kartellrechtlichen Zulässigkeit von Preisen sind Preisanpassungsklauseln generell nicht von Bedeutung, da sich die kartellrechtliche Prüfung grundsätzlich auf das Preisniveau und nicht auf die Preisanpassungsmechanismen bezieht. Letztere wiederum

unterliegen einer effektiven Kontrolle durch die ordentlichen Gerichte, die die Einhaltung der Vorgaben der AVBFernwärmeV prüfen.

## 5.2 Einfluss der WärmeLV

Obwohl Preisänderungsformeln nur die Entwicklung der Preise beschreiben und in den Vorgaben der AVBFernwärmeV dazu keine genauen Zahlen auftauchen (können), ist die absolute Höhe der Preise bei Vertragsabschluss ebenfalls Gegenstand regulatorischer Eingriffe. Die **Wärmelieferverordnung** schreibt vor, an welchem Preis sich die gewerbliche Wärmelieferung orientieren muss. Wenn die gewerblich gelieferte Wärme nicht unterhalb des Wärmepreises liegt, der im Objekt in den letzten drei Jahren gezahlt werden musste, dann müssen die Mieter laut § 556c BGB die Betriebskosten für die Wärme nicht tragen.

Der BDEW begrüßt die Empfehlung der Monopolkommission, Instrumente zur lokalen Einschränkung des Systemwettbewerbs zwischen Fernwärme und anderen Heiztechnologien nur sehr zurückhaltend einzusetzen. Der BDEW vertritt sowohl die Interessen der Wärmenetzbetreiber als auch der Strom- und Gas- und Wasserversorgungsunternehmen. Aus Sicht des BDEW stellt sich die Sachlage gerade mit Blick auf den § 556c BGB jedoch folgendermaßen dar:

Diese Regel hat die Fernwärme bereits in der Vergangenheit sowohl gegenüber den bestehenden Gas- und Ölheizungen wie auch gegenüber Modernisierungen durch den Vermieter ins Abseits gedrängt. Denn in den Betriebskosten der Mietwohnungen, die mit Öl oder Gas beheizt werden, sind nur die Brennstoffkosten zuzüglich der Heizungswartung, des Betriebsstroms und der Schornsteinfegerkosten enthalten. Die Kosten der Heizanlage selbst (Abschreibungen bzw. Kapitalkosten – auch wenn die Anlage abgezahlt ist) sind demgegenüber in der Kaltmiete enthalten. Bei der Abrechnung von Fernwärme sind hingegen in den Betriebskosten sowohl die Wartungs- und Wärmekosten wie auch die Anlagenkosten enthalten.

Während Vermieter bei Eigenmodernisierungen – durch Dämmung oder eine neue Heizung – die Kaltmiete um bis zu 3 Euro pro qm und Monat erhöhen dürfen, sind solche Modernisierungen durch Fernwärme (Effizienz und/oder Klimaneutralität) nur dann erlaubt, wenn sie die Betriebskosten nicht erhöhen. Die Möglichkeit zur Umlage der Kosten einer Wärmeübergabestation auf die Kaltmiete bildet dabei aufgrund der einfachen Technik nur einen Bruchteil der Kosten für eine dezentrale Alternative, z.B. für eine Wärmepumpe. Nicht zuletzt aufgrund dieser für die Fernwärme nachteiligen Regeln ist seit Inkrafttreten der Mietrechtsnovelle im Jahr 2013 der Anschluss von Bestandsgebäuden an die Fernwärme nahezu zum Erliegen gekommen. Aus Sicht des BDEW ist es nicht sachgemäß, einen Vergleich zwischen einer nach dem GEG nicht mehr zulässigen (und in der Vergangenheit mit geringeren CO<sub>2</sub>-Kosten belasteten

Technologie) und einer GEG-konformen Erfüllungsoption „Fernwärme“ vorzunehmen. Hier besteht dringender Änderungsbedarf.

Mit der gegenwärtigen Wärmelieferverordnung wird das Zielbild von 75 Prozent Fernwärme im Bestand und 25 Prozent im Neubau drastisch verfehlt. Ausgerechnet im Bestand, also dort, wo die größten Potenziale für die Wärmewende auf der Basis von Fernwärme liegen, bestehen auf der Basis der geltenden Regelungen die größten Hemmnisse.

### **5.3 Preisanpassungsklauseln**

Dem mit dem Gutachten vermittelten Eindruck, eine Preiskontrolle finde nicht statt, ist schließlich entgegenzuhalten, dass die Wirkungsweise der vertraglich vereinbarten Preisanpassungsklauseln nicht vollends erfasst wird. Denn diese dienen ohne Zweifel der Kontrolle der vertraglich vereinbarten Preise bzw. deren Entwicklung. Sie besitzen eine große praktische Bedeutung. Anders als etwa in der Strom- oder Gasversorgung werden in der Fernwärmeversorgung regelmäßig langfristige Verträge über mehrere Jahre abgeschlossen. Diese Langfristigkeit der vertraglichen Bindung bedingt, dass dem Versorger die Möglichkeit und den Kunden das Recht eingeräumt werden muss, dass aufgrund von Änderungen beispielsweise der Brennstoff-Beschaffungs- oder der Bereitstellungskosten die Preise auch während der Vertragslaufzeit angepasst werden können. Fernwärmelieferverträge enthalten daher in der Regel eine Klausel zur automatischen Preisanpassung, deren Ausgestaltung durch § 24 Abs. 4 AVBFernwärmeV vorgegeben wird.

Der BGH hat in seiner jüngeren Rechtsprechung zur Rechtmäßigkeit von Preisanpassungsklauseln in der Fernwärmeversorgung noch einmal deutlich herausgestellt, dass in der Fernwärmeversorgung andere rechtliche Voraussetzungen gegeben sind als in der Strom- oder Gasversorgung. Kernaussage des BGH ist, dass die Wirksamkeit einer Preisanpassungsklausel an den Vorgaben der spezielleren Regelung des § 24 Abs. 4 AVBFernwärmeV zu messen ist und nicht an den Voraussetzungen der §§ 307 ff. BGB. Die Vorgaben des § 24 Abs. 4 AVBFernwärmeV resultieren aus den Besonderheiten der Fernwärme, wie beispielsweise den hohen Investitionen in die Netze und Erzeugungsanlagen sowie der mehrjährigen Laufzeit für Fernwärmeversorgungsverträge. Dieser Regelung kommt damit richtigerweise eine Ausnahmestellung zu. Denn obwohl auch für den Strom- und Gasbereich etwa zeitgleich zur AVBFernwärmeV Allgemeine Versorgungsbedingungen erlassen wurden, enthält nur die AVBFernwärmeV eine derartige Normierung. Mit der Regelung wurde die Zielsetzung verfolgt, eine Vereinheitlichung der bestehenden Fernwärme-Preisanpassungsklauseln zu erreichen. Vor dem Aspekt des Kundenschlutzes sollte sichergestellt werden, dass das Gleichgewicht von Leistung und Gegenleistung während der Dauer des Fernwärmeversorgungsvertrages gewahrt bleibt. Um diesen verordnungsrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden, müssen die

Fernwärmeversorgungsunternehmen ihre Preisanpassungsklauseln inhaltlich entsprechend gestalten und sowohl die Kostenentwicklung bei Erzeugung und Bereitstellung der Fernwärme durch das Unternehmen (Kostenelement) als auch die jeweiligen Verhältnisse auf dem Wärmemarkt (Wärmemarktelement) angemessen berücksichtigen. Hierdurch soll zum einen eine kostenorientierte Preisbemessung gewährleistet werden, zum anderen soll aber auch dem Umstand entsprochen werden, dass sich die Gestaltung der Fernwärmepreise "nicht losgelöst von den Preisverhältnissen am Wärmemarkt vollziehen kann". Der Ordnungsgeber wollte damit den Besonderheiten und den wirtschaftlichen Bedürfnissen in der Fernwärmeversorgung Rechnung tragen. Vor dem Hintergrund langfristig abgeschlossener Verträge und im Hinblick auf den vom Ordnungsgeber angestrebten Ausgleich der gegenläufigen Interessen von Versorgungsunternehmen und Wärmekunden hat sich der Ordnungsgeber für eine Kombination von Kosten- und Marktelement entschieden.

Die in den Verträgen verwendete Preisanpassungsklausel ist an den Vorgaben des § 24 Abs. 4 AVBFernwärmeV zu messen, was, wie die ausdifferenzierte Rechtsprechung des BGH zeigt, den Bedürfnissen nach einer ausgewogenen Preisanpassung auch genügt. Mit den nach den Vorgaben des § 24 Abs. 4 AVBFernwärmeV aufzustellenden mathematischen Preisanpassungsklauseln sind die Berechnungsfaktoren für eine Preisänderung vertraglich so bestimmt, dass bei der Berechnung des geänderten Preises kein Ermessensspielraum besteht. Die Vorschrift stellt damit eine bewährte Regelung für die besondere Preisstruktur in der Fernwärmeversorgung dar, deren rechtskonforme Anwendung durch die zuverlässige gerichtliche Kontrolle in ausreichendem Maße sichergestellt ist. Dass das System der gerichtlichen Kontrolle funktioniert, zeigt die sorgfältige Auseinandersetzung des BGH mit verschiedenen Rechtsfragen.

Aus den Entscheidungen des BGH ergeben sich auch unmittelbare Konsequenzen für die Versorgungsunternehmen, die die Rechtsprechung des Gerichts bei der Gestaltung ihrer Preisanpassungsklauseln beachten müssen. Anderenfalls besteht das Risiko, dass sich der Vertragspartner aufgrund einer fehlerhaften Preisanpassungsklausel auf sein Zahlungsverweigerungsrecht nach § 30 Abs. 1 AVBFernwärmeV beruft und ggf. Rückforderungsansprüche gegenüber dem Fernwärmeversorger geltend macht.

Daneben sieht der BDEW in der gegenwärtigen Aktualisierung der AVBFernwärmeV oder der Prüfung zur Anpassung der Wärmelieferverordnung an eine zukünftig klimaneutrale bezahlbare Wärmeversorgung positive Entwicklungstendenzen, die jedoch seit den Vereinbarungen aus dem ersten Fernwärmegipfel im Jahr 2023 noch ausstehen. Diese Weiterentwicklung reagiert bereits auf die in Zukunft zu erwartende weiter an Bedeutung gewinnende Stellung der Fernwärme. Zum Beispiel wurden die Vorgaben für Transparenzvorschriften in der AVBFernwärmeV deutlich ausgeweitet und konkretisiert. Das trägt zu mehr Aufklärung für die

Preisbildung für Wärmenetzkunden sowie zu besseren Kontrollmöglichkeiten bei und ist daher zu begrüßen.

Im Rahmen der AVBFernwärmeV-Novelle sind unter anderem auch die Vorgaben zur Anwendbarkeit und Ausgestaltung der Preisänderungsformeln überarbeitet worden. Diese Überarbeitung geht in die richtige Richtung, lässt jedoch die Fragen der Finanzierbarkeit der Wärmewende für Wärmenetze trotzdem weitestgehend offen. Vertiefend äußert sich der BDEW hierzu in seiner [Stellungnahme zur AVBFernwärmeV](#).

Eine wesentliche Ursache für die gegenwärtig wieder stärker geführte Diskussion um angemessene Fernwärmepreise ist, dass in der Preisänderungsformel die Preisindizes ex-post angewendet werden (sie stehen vorher nicht fest). Das führt zu einer nachlaufenden Preisentwicklung. Konkret hat diese dazu geführt, dass alle anderen Energiepreise krisenbedingt im Jahr 2022 angestiegen sind. Die zu diesem Zeitpunkt noch weitestgehend gleich gebliebenen Fernwärmepreise sind hingegen erst mit einem entsprechenden Zeitversatz gestiegen, während die Preise für Öl, Gas und Strom wieder nachgelassen haben. Hinzu kommt, dass die Energiepreisbremsen sowie die Absenkung der Mehrwertsteuer weggefallen sind und somit die nachlaufenden Fernwärmepreiserhöhungen nicht mehr abfedern können. Diesen – für die Fernwärme – zu frühen Wegfall der Preisbremsen hatte der BDEW mehrfach kritisiert.

#### 5.4 Einfluss auf die Systementscheidung?

Der BDEW hält folgende Aussage der Monopolkommission im Übrigen für unzutreffend:

*„Die dadurch (also die regulatorischen und planerischen Maßnahmen der Wärmewende) nur noch eingeschränkt mögliche Systementscheidung und das natürliche Monopol der vertikal integrierten Fernwärmeunternehmen birgt das Risiko **strukturell abgesicherter Marktmacht** der Fernwärmeunternehmen gegenüber ihren Kundinnen und Kunden.“*

Wenn sich ein Wärmenetzanschluss in Zukunft (wirklich) häufiger als die ökonomisch sinnvollste Lösung darstellen sollte, dann womöglich auch deshalb, weil alternative Heizungslösungen höhere (Voll-) Kosten aufweisen. Dagegen können sich Wärmenetzanschlüsse gerade aufgrund der aktuellen rechtlichen Lage dann wirtschaftlich eher behaupten. Diesem Umstand wird durch vergleichsweise sehr hohe Aufwendungen für Fördermittel für dezentrale Versorgungslösungen entgegengesteuert. Der zitierte Satz lässt völlig außer Acht, ob sich die Maßnahmen der Wärmewende in Zukunft auszahlen werden. Diese Aussage birgt das Risiko unbegründeter Sorgen auf Seiten der Fernwärmekunden, was dem gemeinsamen Ziel von Politik und Branche, eine breite Akzeptanz für die Fernwärme zu erreichen, schadet.



## **6 Zu Kapitel 5: „Konzept der Monopolkommission für eine wettbewerbsadäquate Weiterentwicklung der Fernwärmemärkte“**

### **6.1 Trennung zwischen dem Betrieb des Fernwärmenetzes einerseits und der Erzeugung von bzw. Versorgung mit Fernwärme andererseits**

Ob dieser Vorschlag die ökonomisch sinnvollste Lösung darstellt, ist stark anzuzweifeln.

Fernwärmeversorgungssysteme weisen unterschiedliche Größen auf, bezogen auf die Netzlänge, aber auch die Anzahl und die Leistung der Erzeugungsanlagen, in denen wiederum verschiedene Energieträger bzw. Wärmeerzeugungsformen (Gas, Kohle, Öl, Biomasse, Geothermie, Solarthermie, Abwärme etc.) zum Einsatz kommen, und aus denen die erzeugte Wärme mit unterschiedlichem Druck mittels Heißwasser oder Dampf und mit voneinander abweichenden Temperaturen durch Zwei- oder auch Dreileiternetze zu den Kunden, auch in Abhängigkeit deren Größe, transportiert wird. Im Weiteren können sich die Fernwärmeversorgungssysteme unter anderem im Leistungs- und Lieferumfang, in der Altersstruktur des Netzes, in der Höhe der Wärmeverluste, in regionalen und geografischen Besonderheiten, in ihrem Versorgungsgebiet (Stadt oder Land, Industrie- oder Gewerbekundendichte) bzw. der Kundenzielgruppe (Neu- oder Altbau), in der Wärmebelegungsdichte sowie in der Anzahl der Anschlusspunkte unterscheiden, um nur einige Unterscheidungsmerkmale zu nennen.

Eine wirtschaftlich sinnvolle Fernwärmeversorgung erfordert es schließlich, mit und in der gesamten Wertschöpfungskette ein Gesamtoptimum zu erreichen. Wichtige Punkte sind hierbei u.a. die Optimierung des Brennstoffeinsatzes sowie die Versorgungssicherheit, durch langfristige Abstimmung der Erzeugungskapazitäten, der Netzkapazitäten und des Fernwärmevertriebs. Gleichzeitig muss Planungs- und Investitionssicherheit für die Wärmeerzeugung und für den Ausbau der Fernwärmenetze gewährleistet sein.

Derartige strukturelle Besonderheiten bedürfen daher auch weiterhin der Berücksichtigung in einer eigenen Systemkonfiguration, die von anderen Energieträgern abweichende Regelungen erforderlich machen.

Aus Sicht des BDEW ist dieser Ansatz einer Trennung von Netz und Erzeugung aus weiteren, nachfolgenden Erwägungen abzulehnen:

1. Sehr hoher bürokratischer Aufwand, der die Umsetzung Wärmewende verzögert und verteuert.
2. Verantwortlichkeiten und daraus resultierende Haftungsrisiken bei der Bereitstellung und Einbindung der Wärme (auf unterschiedlichen Temperaturniveaus mit unterschiedlichen hydraulischen Stromflüssen) müssten ebenfalls zwischen (mindestens) zwei Beteiligten aufgeteilt werden. Hier ist Wärme deutlich komplizierter handhabbar

als Strom oder Gas. Geteilte Haftungsrisiken etwa für die Versorgungssicherheit führen zu hohem administrativem Aufwand, verbunden mit der Entstehung weiterer Kosten.

## 6.2 Markttransparenz

Die Monopolkommission schlägt vor, die Markttransparenz zu verbessern. Das hat die Branche erkannt und entwickelt dazu die bereits im Frühjahr 2024 eingerichtete [Preistransparenzplattform für Wärmenetze](#) kontinuierlich weiter.

Der BDEW setzt sich intensiv bei seinen Mitgliedsunternehmen dafür ein, sich an der Preistransparenzplattform zu beteiligen. Vor diesem Hintergrund begrüßt es der BDEW, wenn auch die Monopolkommission auf die Benutzung der Plattform hinweist oder auch, dass in der Novellierung der AVBFernwärmeV die Plattform mit der Darstellung der notwendigen Anwendungsfälle zur Verbesserung der Marktdurchdringung mithilfe der Preistransparenzplattform beiträgt. Die von der Monopolkommission vorgeschlagene Erweiterung der Transparenzplattform kann in dieser Form nicht mitgetragen werden. Eine Veröffentlichung von Betriebsdaten, wie den spezifischen Umsatzerlösen der gelieferten Wärme, lehnt der BDEW ab.

## 6.3 Kosten- und Marktelement innerhalb der Preisanpassungsklauseln

Laut AVBFernwärmeV ist das Marktelement in der Preisanpassungsklausel hinreichend zu berücksichtigen, was aus Sicht des BDEW genügt. Eine stärkere Betonung in der Klausel, wie von der Monopolkommission vorgeschlagen, braucht es nicht.

Der Fernwärmemarkt ist durch eine große Heterogenität seiner Netzstrukturen, Arten der Wärmeerzeugung, technischen Parameter wie Druck, Temperaturen, Medium der Wärmelieferung gekennzeichnet. Anders als Strom und Gas kann Fernwärme nur lokal begrenzt geliefert werden.

Hinsichtlich der Festlegung des Marktelements gilt außerdem zu bedenken, dass sich der Wärmepreisindex des Statistischen Bundesamtes (Code CC13-77), der nach dem aktuellen Entwurf zur Novellierung der AVBFernwärmeV bei der Ausgestaltung der Preisanpassungsklausel eine zentrale Rolle spielen soll, aus überwiegend fossilen Energieträgern zusammensetzt und sich sehr träge verhält. Vor allem bei einem Einsatz von Erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme sind daher Ausnahmen erforderlich. Hier ist der fossile Wärmepreisindex nur wenig aussagekräftig. Zum anderen steht ein hälftiger Ansatz für das Marktelement der Zielsetzung der Wärmewende entgegen: In Netzen, die bereits transformiert sind oder sich in der Transformation zu Erneuerbaren Energien oder Abwärme befinden, führt ein hoher Anteil des Marktelements, das derzeit noch überwiegend auf fossilen Brennstoffen basiert, zu aus Kundensicht negativen Auswirkungen auf die Kosten. Hier muss entsprechende Flexibilität

gewahrt bleiben, indem zumindest ein Spielraum, bspw. zwischen 10 Prozent und 50 Prozent für das Marktelement ermöglicht wird.

Wichtig wäre es, die Verfügbarkeit von geeigneten Indizes durch das Statistische Bundesamt sicherzustellen. So gibt es beispielsweise keine Indizes für Abwärme oder Biomethan. Abwärme in einem Index abzubilden, wird auch weiterhin schwierig sein, da die Erzeugung sehr unterschiedlich ist. Es müsste den Versorgern ebenso ermöglicht werden, Indizes dauerhaft mit und ohne CO<sub>2</sub>-Emissionen zu verwenden, insbesondere für das Marktelement. Das Ziel wäre es, Doppelbelastungen zu vermeiden. Hintergrund ist, dass einige Versorger die CO<sub>2</sub>-Kosten separat, bspw. über sog. Steuern- und Abgabenklauseln weitergeben.

#### **6.4 Vereinfachte Preis-Cap Regulierung**

Im Gutachten wird Bezug genommen auf die Price-Cap Regulierung in den Niederlanden in der die Wettbewerbsbehörde jedes Jahr einen maximal zulässigen Fernwärmepreis vorgibt, der sich am aktuellen Gaspreis orientiert. Jedoch sind eben diese Schwankungen im Gaspreis aufgrund des Ukraine-Kriegs und der daraus resultierenden Energiepreiskrise in den letzten beiden Jahren in Deutschland der Auslöser für die Diskussionen hin zu mehr Verbraucherschutz bzgl. der Fernwärmekunden gewesen, weil sich die Preise plötzlich stark änderten und dieser Mechanismus automatisch über die Preisanpassungsklauseln auf die Kunden durchschlug. Derartige Kopplungen der Preise könnten in Deutschland eventuell wieder zu notwendigen Steuerungsmaßnahmen seitens der Bundesregierung hinsichtlich der Begrenzung der Energiepreise resultieren. Daher kann dieser Ansatz für ein stabiles Marktelement innerhalb von Preisänderungsklauseln, die über 10 Jahre gelten sollen, nicht zielführend sein. Die Gasbeschaffungsstrukturen der Niederlande und Deutschland sind nicht vergleichbar.

Da in Deutschland mittlerweile tatsächlich die Wärmepumpe als breite Technologieanwendung in den Vordergrund tritt, erscheint die Verwendung eines Wärmepumpenstromtarifs als Orientierung für das Marktelements ein prüfenswerter Ansatz. Er lässt jedoch außer Acht, dass in diesem Fall die durchschnittlichen (Voll-)Kosten einer Wärmepumpe auch nur mit den durchschnittlichen Fernwärmekosten verglichen werden sollten, hier liegt die Fernwärme deutlich darunter, wie in dem Gutachten gezeigt wird. Diese durchschnittlichen Kosten auf jeden individuellen Fernwärmeanbieter anzuwenden ist allerdings nicht sachdienlich. Nimmt man die 44 Fernwärmeanbieter, deren Wärmepreis über den berechneten 18,86 ct/kWh liegen, dann stellt sich die Frage, ob an diesen Standorten in einem realen Wettbewerb eine Wärmepumpe wirklich zu diesen durchschnittlichen Kosten verfügbar wäre (wahrscheinlich nicht). Es ist nicht logisch nachvollziehbar, weshalb für Regionen durchschnittliche Wärmepumpenpreise zum Vergleich dienen sollten, wenn sich gerade an diesem Standort die Wärmepumpe als unwirtschaftliche Alternative herausgestellt hat. Hier liegt ein Widerspruch vor.

Und was würde mit diesen 44 Fernwärmeanbietern passieren, wenn eine derartige Regelung eingeführt würde? Die Anzahl entspricht im Gutachten immerhin 13 Prozent der beobachteten Fernwärmetarife. Eine Price-Cap-Regulierung als Option zur Vermeidung hoher Fernwärmekosten ist daher aus Sicht des BDEW nicht der richtige Ansatz, da er volkswirtschaftlich nicht zum optimalen Ergebnis führt. Vielversprechender ist der bereits beschriebene Ansatz zur Vermeidung missbräuchlich hoher Kosten durch eine bessere Preisaufsicht in der Form, die sich bereits bewährt hat. Über den nötigen Umfang von Missbrauchskontrollen wird derzeit intensiv diskutiert, die grundsätzliche Methode ist jedoch nicht zu beanstanden und sachdienlich.

### **6.5 Zugangsregulierung**

Die Monopolkommission erwägt auch die Einführung einer Zugangsregulierung. Aus Sicht des BDEW besteht hierfür kein Bedarf.

Zunächst ist eine Unterscheidung zu treffen, ob der Drittzugang (inkl. Durchleitung) geregelt werden sollte oder die Einspeisung und Abnahme der eingespeisten Wärme durch das Fernwärmeversorgungsunternehmen.

§ 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB räumt bereits heute Dritten einen Anspruch auf Durchleitung von Fernwärme ein. Allerdings kann dieser Anspruch durch die Fernwärmeversorgungsunternehmen aus betriebsbedingten Gründen abgelehnt werden. Ob eine Zugangsverweigerung gerechtfertigt ist bzw. unter welchen Bedingungen ein möglicher Zugangsanspruch besteht, bedarf stets einer Einzelfallprüfung, bei der jeweils die unternehmensspezifischen Rahmenbedingungen individuell zu bewerten sind.

Ein Anspruch auf Abnahme von Wärmemengen Dritter ergibt sich hingegen nicht direkt aus § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB. Es gibt keinen Anspruch eines Dritten auf Einspeisung bzw. Abnahme von Wärme (vergleichbar mit dem EEG oder KWKG).

In beiden Fällen gilt aber gleichermaßen, dass ein Fernwärmeversorgungsunternehmen seine Wärmeversorgung langfristig sichern muss und sich aus diesem Grund in der Regel eigene Versorgungskapazitäten geschaffen hat. Seit dem Inkrafttreten des WPG am 01.01.2024 sind Fernwärmeversorgungsunternehmen verstärkt daran interessiert alle verfügbaren erneuerbaren Wärmequellen in ihre Wärmenetze einzubinden, von denen aus ökonomischen Gründen zunächst diejenigen integriert werden, die am kostengünstigsten erschlossen werden können. Mangels Vermaschung mit anderen Netzen muss das Fernwärmeversorgungsunternehmen sein System so ausrichten, zusätzlich eingespeiste Mengen auch weitergeben zu können. Fernwärmenetze sind in der Regel als in sich geschlossene Kreislaufsysteme konzipiert (für lokale Ballungszentren konzeptionierte Inselnetze) und weisen daher nur eine begrenzte Kapazität auf. Vor- und Rücklauf hängen dabei unmittelbar zusammen. Es besteht kein überregionales

Verbundnetz und auch kein übergeordneter Handelsmarkt, in dem überschüssige Mengen abgesetzt werden könnten. Eine Öffnung der Fernwärmenetze für Dritte würde daher – anders als im Strom- oder Gassektor – auf natürliche Grenzen stoßen: Die Einspeisung wird durch die lokale Abnahmestruktur bestimmt. Wärmenetzsysteme können daher keine unbegrenzte Anzahl von konkurrierenden Wettbewerbern aufnehmen, da die Wärme nicht in andere Netze exportiert werden kann.

Darüber hinaus gilt zu bedenken, dass bei signifikant erhöhter Einspeisung durch Dritte in bestehende Fernwärmesysteme allein schon aufgrund des damit verbundenen Aufwands zusätzliche Kostenpositionen entstehen. Hier sind zum Beispiel die Weiterversorgung beim Ausfall von Erzeugungsanlagen Dritter, die Druckhaltung und die Gewährleistung des Temperaturniveaus zu nennen. Da Fernwärmeversorgungssysteme geschlossene Kreisläufe darstellen, muss dies zwingend aufeinander abgestimmt und ermöglicht werden. Kostensteigernd könnte sich zudem auswirken, dass bereits in das System eingebundene eigene Wärmeerzeugungsanlagen womöglich nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können.