

POSITIONSPAPIER

Zur aktuellen Debatte um Preise und der Preisänderungssystematik in der Fernwärme

Berlin, 17.07.2024

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 300.000 Beschäftigten wurden 2021 Umsatzerlöse von 141 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Wärme 88 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 822 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

[Zahlen Daten Fakten 2023](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: www.vku.de

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Inhalt

Positionen des VKU in Kürze	2
1. Einleitung	4
2. Preisänderungen nach § 24 (4) AVBFernwärmeV: Ein seit Jahrzehnten bewährtes Instrument	4
3. Kartellrechtliche und zivilgerichtliche Kontrolle von Fernwärmepreisen	8
4. Bundeskartellamt hält Preisregulierung für ungeeignetes Instrument	9
5. Sorgfältige Weiterentwicklung der Preisänderungssystematik anstelle von disruptiven Einschnitten	11
6. Schlussfolgerung: Novellierungsverfahren der AVBFernwärmeV als Chance zur Stärkung der Planungs- und Investitionssicherheit.....	12

Positionen des VKU in Kürze

- Der Aus- und Umbau der Fernwärme ist ein **Kernelement für eine volkswirtschaftlich optimale Umsetzung der Wärmewende** und damit für das Erreichen der **nationalen Klimaschutzziele**. Durch die (kommunale) Fernwärmewirtschaft sind dafür Rekordinvestitionen zu tätigen. Diese können nur unter **stabilen und verlässlichen politischen Rahmenbedingungen** getätigt werden
- **Fernwärmepreise bilden sich im Wettbewerb**. Weil Fernwärmeversorgungsverträge aus sachlichen Gründen langfristig vereinbart werden und sich die Kosten der Versorgung über die Zeit hinweg verändern, bedarf es eines Mechanismus, um das **bei Vertragsbeginn gefundene Preis-Leistungs-Verhältnis über die Vertragsdauer hinweg** fortzuführen. Der **§ 24 (4) AVBFernwärmeV** hat sich dafür seit Jahrzehnten bewährt.
- Die in den Medien sowie durch einzelne politische Stakeholder geäußerte Kritik an der Preisänderungssystematik verkennt, dass diese **im Vergleich zu den zwischenzeitlich massiv angestiegenen Strom- und Gaspreisen einen dämpfenden Effekt auf die Fernwärmepreise** hatte. Marktentwicklungen werden mit zeitlicher Verzögerung und in gedämpfter Form an die Kundinnen und Kunden weitergegeben.
- 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.

- Das **Bundeskartellamt** kommt in seiner Sektoruntersuchung Fernwärme zu dem Ergebnis, dass **die Sinnhaftigkeit einer Regulierung des Fernwärmebereichs, jedenfalls eine Regulierung von Verbraucherpreisen, sehr zweifelhaft** sei. Der bürokratische Aufwand wäre immens und insbesondere bei kleinen Fernwärmenetzen unverhältnismäßig.
- Die Transformation in Richtung Klimaneutralität stellt neue Herausforderungen an die Fernwärme. Die seit Jahrzehnten bewährte Preisänderungssystematik ist diesen Herausforderungen gewachsen. Disruptive Einschnitte sind vor dem Hintergrund der Investitionssicherheit hingegen abzulehnen. **Der VKU unterstützt daher die innerhalb der Branche bzw. durch den AGFW initiierten Arbeiten zur Schaffung von Standards bzw. einer stärkeren Vereinheitlichung von Preismodellen.** Der Ordnungsgeber ist aufgerufen, auf vorschnelles Handeln in dieser Sache zu verzichten.
- Die **anstehende Novellierung der AVBFernwärmeV** sollte genutzt werden, um die für Klimaschutz-Investitionen erforderliche Planungs- und Investitionssicherheit zu stärken. Hierzu sollte die **Änderung von Preisänderungsklauseln durch öffentliche Bekanntgabe generell möglich** gemacht werden. Falls sich z.B. durch Großinvestitionen die Kostenstruktur des Versorgers derart ändert, dass auch bei Änderung einer Klausel diese dem § 24 (4) AVBFernwärmeV nicht genügen, dann sollten die Versorger die Möglichkeit haben, einseitig auch die zu Vertragsbeginn vereinbarten Grund- und Abreitspreise anzupassen. Darüber hinaus sollten **kundenseitige Vertragsanpassungsrechte europarechtlich konform ausgestaltet (§ 3 AVBFernwärmeV)** werden und auf **Sonderrechte für „kleine“ Fernwärmenetze bzw. Contracting-Anlagen** nach Möglichkeit verzichtet werden.

1. Einleitung

Die Bundesregierung hat sich im Rahmen des [Fernwärmegipfels](#) gemeinsam mit der Energie- und Fernwärmebranche zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele auf ambitionierte Ziele für den Aus- und Umbau der Fernwärmeversorgung verständigt: Mittelfristig sollen jährlich mindestens 100.000 Gebäude neu an Wärmenetze angeschlossen werden. **Der Anteil der über Wärmenetze versorgten Haushalte soll so von heute 14 Prozent auf ca. 40 Prozent nahezu verdreifacht werden.** Die ambitionierte Zielsetzung ist konsequent, weil über Wärmenetze lokal verfügbare Potenziale an erneuerbaren Energien (z. B. Tiefen-Geothermie) sowie unvermeidbare Abwärme (bspw. die Anbindung einer TAB-Anlage) erschlossen werden können. Daher überrascht es auch nicht, dass der Aus- und Umbau von Wärmenetzen ein Kernelement in vielen Klimaschutz-Transformationsplänen der Kommunen und ihrer Stadtwerke darstellt.

Gemäß Wärmeplanungsgesetz soll der Anteil klimaneutral erzeugter Fernwärme im bundesweiten Mittel bis 2030 auf 50 Prozent angehoben werden. Netzscharf ist der Anteil klimaneutraler Wärme bis 2030 auf mindestens 30 Prozent für bestehende Wärmenetze und bis 2040 auf mindestens 80 Prozent gesetzlich festgelegt.

Die Dekarbonisierung geht einher mit umfangreichen Investitionen in die Wärmeerzeugung und die Bereitstellungsstruktur. Dieser Transformationsprozess wird sich auch auf die Kostenstrukturen der Fernwärmeversorger und damit auch auf die Wärmepreissysteme auswirken.

2. Preisänderungen nach § 24 (4) AVBFernwärmeV: Ein seit Jahrzehnten bewährtes Instrument

Bei allgemeinen Versorgungsbedingungen werden die Vorgaben zur Ausgestaltung der Vertragsbeziehung zwischen dem Fernwärmeversorger und seinen Kunden durch die **Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV)** geregelt. Der BGH hat in ständiger Rechtsprechung die Vorgaben der AVBFernwärmeV in den vergangenen Jahren immer weiter konkretisiert. Dies gilt insbesondere für die Bildung von Fernwärmepreisen über die Zeit hinweg.

Fernwärme-Preise bilden sich im Wettbewerb

Mit Blick auf den lokalen Wärmemarkt steht **Fernwärme im Wettbewerb mit gebäudebasierten Heizungstechnologien**. Der Gebäudeeigentümer vergleicht daher die Kosten der Fernwärmeversorgung mit den Kosten einer anderen Versorgungsoption wie z. B. einer Wärmepumpe oder eines hybriden Heizsystems.

Der zwischen dem Fernwärmenetzbetreiber und dem Kunden, z. B. ein Gebäudeeigentümer, vereinbarte Preis bildet sich daher im Wettbewerb. Der Kostenvergleich mit einem anderen Fernwärmenetz ist dagegen nicht sinnvoll, da jedes Fernwärmenetz unterschiedliche Kosten aufweist, bedingt durch andere Erzeugungs-, Netz- und Kundenstrukturen.

Preisänderungssystematik verläuft entlang klaren rechtlichen Vorgaben

Fernwärmeversorgungsverträge beinhalten, ähnlich wie bei Strom- und Gaslieferverträgen, insbesondere **zwei Kostenkomponenten**. Mit dem **Leistungs- oder Grundpreis** wird die Leistung des Fernwärmeversorgungsunternehmens, die Fernwärme bereitzustellen, vergütet; mit dem **Arbeitspreis** wird die vom Kunden abgenommene und gemessene Wärmemenge vergütet. Weil die Kosten für die Erzeugung und die Verteilung über den Zeitverlauf fallen und steigen, werden in den Verträgen Preisanpassungen, über sog. Preisänderungsklauseln, vereinbart. Allein § 24 (4) AVBFernwärmeV stellt rechtliche Anforderungen an die Gestaltung von Preisänderungsklauseln in Fernwärmeversorgungsverträgen:

*„Preisänderungsklauseln dürfen nur so ausgestaltet sein, dass sie sowohl die Kostenentwicklung bei Erzeugung und Bereitstellung der Fernwärme durch das Unternehmen **[sog. Kostenelement]** als auch die jeweiligen Verhältnisse auf dem Wärmemarkt angemessen **[sog. Marktelement]** berücksichtigen.“*

(§ 24 (4) S. 1 AVBFernwärmeV)

Der BGH hat die skizzierte Systematik wiederholt bestätigt, siehe hierzu u. a. die BGH-Urteile vom 27.09.2023 (Az.: VIII ZR 249/22 und VIII ZR 263/22) sowie ergänzend vom 06.04.2022 (Az.: VIII ZR 295/20).

Im Gegensatz zu den Preisanpassungsregelungen bei Strom- und Gasgrundversorgungsverträgen enthält § 24 (4) AVBFernwärmeV also ausdrückliche und detaillierte Anforderungen, wie Preisanpassungsklauseln zu gestalten sind. **§ 24 (4) AVBFernwärmeV stellt keine Anforderungen an die Preiskalkulation; die Regelung soll lediglich gewährleisten, dass der Anfangspreis – so wie es der Fernwärmeversorger und sein Vertragspartner vereinbart haben – während der Vertragslaufzeit nicht beliebig, sondern auf Grundlage objektiver Kriterien angepasst wird.** Für Wärmeversorgungsverträge können nämlich Erstlaufzeiten von bis zu zehn Jahren vereinbart werden, wobei das zu Vertragsbeginn gefundene Preis-Leistungsverhältnis über die Dauer des Vertrags hinweg fortzuführen ist.

Die vergleichsweise langen Vertragslaufzeiten ermöglichen es, die Investitionskosten über einen langen Zeitraum zu strecken. Damit wird eine Versorgung zu wettbewerbsfähigen Preisen gewährleistet. Forderungen nach einer Verkürzung der maximal zulässigen Vertragslaufzeit missachten dabei, dass in diesem Fall die getätigten Investitionen für die Versorgung in einem kürzeren Zeitraum refinanziert werden müssten. Steigende Preise wären die Folge.

Der VKU würde sich daher auch einer Diskussion über die Ermöglichung längerer fester Erstlaufzeiten der Wärmeversorgungsverträge nicht verschließen, z. B. bis zu 15 Jahre.

Steigende Preise wären auch dann der Fall, falls die Kunden der Fernwärme auch zukünftig die Möglichkeit hätten, eine Anpassung der vertraglich vereinbarten Wärmeleistung (§ 3 AVBFernwärmeV) während der Vertragslaufzeit vorzunehmen. Eine Orientierung an den europarechtlichen Regelungen erscheint an dieser Stelle sachgerecht.¹

Aus dem Wortlaut des § 24 (4) S. 1 AVBFernwärmeV geht hervor, dass die jeweilige Kostenentwicklung des Fernwärmeversorgers und die Verhältnisse auf dem Wärmemarkt angemessen berücksichtigt werden müssen. Hinsichtlich der Abbildung der Kostenentwicklung bedeutet dies, dass sich die Preisänderungsklausel an den maßgeblichen Kosten des jeweiligen Versorgers orientieren muss (**Prinzip der Kostenorientierung**). Dazu gehören insbesondere die Materialkosten, die Personalkosten und die Brennstoff- bzw. Wärmebezugskosten. Dass die Preisänderungsklausel sämtliche, die Kostenentwicklung beeinflussende Faktoren berücksichtigt (**Prinzip der Kostenechtheit**), ist hingegen nicht erforderlich.

Das Prinzip der Kostenorientierung ist u. a. dann erfüllt, wenn die Kosten durch geeignete Pauschalwerte, wie z. B. öffentlich zugängliche Preisindizes und/oder Börsennotierungen, abgebildet werden.

Während die **Preisänderungsklausel für den Grund- bzw. Leistungspreis** typischerweise die Entwicklung der Material- und Personalkosten abbildet, orientiert sich die **Preisänderungsklausel des Arbeitspreises** im Wesentlichen an der Kostenentwicklung der zur Wärmeerzeugung beschafften bzw. eingesetzten Brennstoffe (oder Hilfsenergien wie künftig vermehrt Antriebsstrom z. B. für Großwärmepumpen oder Pumpen in der Geothermie). **Eine absolute Kostenechtheit ist zwar nicht erforderlich, dennoch ist eine unmittelbare Anknüpfung an die beim Fernwärmeversorger anfallenden Beschaffungskosten geboten.** Es muss sichergestellt werden, dass sich die vom Kunden zu tragende Preiskomponente nicht anders entwickelt als die Kosten des tatsächlichen Brennstoffbezugs. Eine mehr oder weniger zufällig gleiche Entwicklung zwischen den beiden Parameter erfüllt daher auch (richtigerweise) nicht das Gebot der Kostenorientierung.

Gleiches gilt für das **Marktelement**, das im Sinne des Verbraucherschutzes einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Wärmeversorgungslösungen simulieren soll.

¹ Artikel 24 (2) d. Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (RED III) besagt, dass bei der Nutzung von erneuerbaren Energien die Wärmeleistung nach Vertragsschluss einseitig nur dann herabgesetzt werden kann, wenn die Fernwärmeversorgung nicht effizient im Sinne der EU-Energieeffizienzrichtlinie ist.

Aus dem Prinzip der Angemessenheit folgt, dass eine marktnahe Betrachtung unter Berücksichtigung der maßgebenden Umstände ausreichend ist, um die Verhältnisse am Wärmemarkt abzubilden. Daher wird das Marktelement in der Regel über die am Markt dominante Technologie oder einen Index abgebildet, der die Marktverhältnisse repräsentativ widerspiegelt.

Preisänderungssystematik gibt Preisänderungen an den Großmärkten in gedämpfter Form und mit zeitlichen Versatz an die Kundinnen und Kunden weiter

Die in den Preisänderungsklauseln genutzten Indizes und/oder Börsennotieren beziehen sich auf fest definierte Zeiträume (etwa Kalenderjahre) und werden in regelmäßigen Abständen (zum Beispiel drei Monate nach Abschluss des vorangegangenen Kalenderjahres) unter anderem vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht. Die Veröffentlichung der Indizes bzw. Börsennotierungen ist damit Grundvoraussetzung für eine Preisanpassung. **Die Marktpreisentwicklungen kommen deswegen mitunter erst mit erheblichem Zeitversatz bei Kundinnen und Kunden an.**

Die skizzierte Preisänderungssystematik hat sich in den vergangenen Jahrzehnten bewährt. Allerdings ist die Systematik durch das Aussetzen russischer Gasimporte im Zuge des Ukraine-Krieges auf die Probe gestellt worden, nachdem die Beschaffungskosten für Erdgas, aber auch für andere Energieträger, massiv anstiegen. **Dabei zeigte sich, dass die Preise in der Fernwärme, bspw. gegenüber der Gasbelieferung, aufgrund des Zeitversatzes bei der Berücksichtigung von Indexwerten und Börsennotierungen, welche durchschnittliche Preisentwicklungen über definierte Zeiträume (bspw. innerhalb von 12 oder 6 Monate) wiedergeben, zunächst deutlich moderater angestiegen sind.**

Die Kehrseite, dass das gesunkene Preisniveau an den Großhandelsmärkten auch wiederum erst mit einem zeitlichen Versatz in den Fernwärmepreisen Berücksichtigung findet, veranlasste Medien sowie einzelne politische Stakeholder zu einer kritischen Berichterstattung bzw. Äußerungen über die Preise und die Preisänderungssystematik in der Fernwärme. **Rückblickend auf die vergangenen Jahre lässt sich allerdings konstatieren, dass die Preisanstiege in der Fernwärme, unter Vernachlässigung der Preisbremsen, gegenüber anderen Energieträgern (z. B. Strom, Gas, Kohle oder Biomasse) deutlich moderater, dafür zeitlich gestreckter, ausfielen. Der Umstand, dass der Referenzpreis für die Fernwärme im Gesetz zur Einführung von Preisbremsen für Erdgas und Fernwärme mit 9,5 Ct/kWh etwa 30 Prozent unterhalb des Referenzpreises für Erdgas (12 Ct/kWh) gelegen hat, lässt vermuten, dass der Gesetzgeber sehr wohl in Kenntnis der skizzierten Preisänderungssystematik gewesen ist.**

3. Kartellrechtliche und zivilgerichtliche Kontrolle von Fernwärmepreisen

Die Praxis der Kartellbehörden geht davon aus, dass ein Fernwärmeversorger (gegenüber seinen Bestandskunden) auf einem eigenständigen Markt tätig ist. Nach dieser Sichtweise ist jeder Fernwärmeversorger Alleinanbieter und damit marktbeherrschend. Dieser Umstand ist aus kartellrechtlicher Perspektive zunächst nicht bedenklich, vielmehr kommt es darauf an, ob diese Stellung missbraucht wird. **Entsprechend unterliegt die Versorgung mit Fernwärme und insbesondere ihre Preisgestaltung den Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) über den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung.** Die Kontrollmöglichkeiten wurden jüngst durch die Erweiterung des § 29 GWB auf Fernwärme verstärkt. Regelmäßige Untersuchungen des Bundeskartellamts sowie der Landeskartellbehörden und erfolgreiche Klageverfahren verdeutlichen, dass es bislang keinerlei Anzeichen für ein kartellbehördliches Vollzugsdefizit im Bereich Fernwärme gibt. Im Gegenteil, die **Fernwärme ist einer der wenigen Wirtschaftszweige, die regelmäßig und nahezu flächendeckend Preisuntersuchungen der Kartellbehörden unterworfen werden.** Sollte sich die Personalausstattung der Behörden als Hemmnis erweisen, solche Untersuchungen zukünftig durchführen, ist entsprechend gegenzusteuern.

Zivilrechtlich können Fernwärmepreise bzw. die ihnen zugrundeliegenden Preisänderungsklauseln auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden und ob sie gegen gesetzliche Verbote verstoßen (§§ 306, 307, 134 BGB).

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die vertraglichen Beziehungen des Fernwärmeversorgers überwiegend mit Industrie- und Gewerbebetrieben sowie mit den Gebäudeeigentümern von Mietwohnbeständen, also mit Unternehmen aus der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, d. h. mit im kaufmännischen Geschäftsverkehr erfahrenen Personen, bestehen.

Direkte Vertragsbeziehungen zwischen Mieter bzw. Einfamilienhauseigentümer und Versorger sind – im Bundesdurchschnitt betrachtet – eher die Ausnahme. Dies bedeutet aber auch gleichzeitig, dass die Anzahl der Vertragspartner des Versorgers insgesamt überschaubar ist. Sollte daher ein unzufriedener Kunde, z. B. eine Wohnungsbaugesellschaft, nach Auslaufen des Versorgungsvertrags diesen kündigen, so würde der Versorger ad-hoc eine empfindliche Anzahl an letztverbrauchenden Abnehmern (und damit entsprechenden Absatz bzw. Einnahmen) verlieren. **Schlussendlich kann ein Versorger also nur dann nachhaltig wirtschaften, wenn die Kunden mit den Versorgungsbedingungen (und den dazugehörigen Dienstleistungen) zufrieden sind.**

4. Bundeskartellamt hält Preisregulierung für ungeeignetes Instrument

Aufgrund der vielfältigen, jeweils lokal geprägten technisch-wirtschaftlichen Gegebenheiten unterscheiden sich die individuellen Kostenstrukturen der Fernwärmenetzbetreiber sowie damit auch die jeweilige Preisgestaltung und -höhe voneinander. Weil die Fernwärme an sich kein homogenes Produkt ist – so unterscheiden sich die einzelnen Netze bspw. im Hinblick auf die Anteile von klimaneutralen Energieträgern – und die Fernwärmeversorgungsunternehmen eine große Bandbreite an ergänzenden Dienstleistungen anbieten (z. B. Erwerb der Übergabestation, Einsatz bestimmter Messtechniken), ist ein aussagekräftiger Vergleich selbst zwischen strukturell ähnlichen Versorgungsunternehmen kaum möglich.

Dass die **Bandbreite der Fernwärmepreise nicht auf den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, sondern auf die jeweils lokal unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten und die vielfältige Geschäftstätigkeit der Versorger zurückzuführen ist**, bestätigt sich durch die Betrachtung von Dänemark und Schweden, denen im Hinblick auf die Fernwärme im politischen Raum vielfach eine Vorbildfunktion zugesprochen wird, und Österreich:

- In Dänemark lag im August 2023 zwischen niedrigstem und höchstem Preis für den Standardabnahmefall „Einfamilienhaus“ der Faktor 11, trotz Cost-plus-Regulierung ([Preisstatistik der dänischen Versorgungsbehörde](#)).
- In Schweden weist der „Nils-Holgersson-Report“ für das Jahr 2023 für einen Standardabnahmefall „Mehrfamilienhaus“ Preisunterschiede in der Bandbreite von etwa 122.000 Kronen bis ca. 236.000 Kronen pro Jahr aus ([Nils Holgersson - Deutschland | Fernwärme 2023](#)).
- In Österreich trägt die Plattform <https://waermepreise.at/> zur Preistransparenz im Wärme- und Kältebereich bei. Signifikante Preisunterschiede zeigen sich u.a. bei den exemplarisch dargestellten Jahreskosten für unterschiedliche, typisierte Abnahmefälle.

Vor diesem Hintergrund betrachtet der VKU die durch politische Stakeholder vereinzelt geäußerte Forderung nach einer ex-ante „Preisregulierung“ – und damit der disruptiven Abkehr des bewährten Preisänderungsmechanismus – sehr skeptisch und warnt, dass selbst konkretisierende Debatten die Unsicherheiten unter den Fernwärmeversorgern, wie denn die getätigten Investitionen refinanziert werden, massiv erhöhen und zu Investitionshemmungen und -zurückhaltungen bei den Versorgern führen könnten. Die für den Klimaschutz eigentlich dringend erforderliche Investitionstätigkeit der (kommunalen) Fernwärmewirtschaft würde damit schon im Ansatz ausgebremst werden.

Hervorzuheben ist zudem, dass eine Preisregulierung einen intensiven Eingriff in die Berufsfreiheit und in die Privatautonomie darstellt. Hierfür bedarf es einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Regulierung ist daher nicht nur ein politischer Programmsatz, sondern muss ordnungsrechtlich das Mittel sein, um ein Ziel zu erreichen. Darüber wird in der Diskussion um eine „Preisregulierung“ vielfach verkannt, dass es sich bei der Fernwärme um lokal abgegrenzte, geschlossene Systeme handelt. Der durch die Kunden der Fernwärme umfasste Preis enthält daher sowohl die Vergütung für die Bereitstellung der Infrastruktur als auch für die Erzeugung und Wärmelieferung. Damit unterscheidet sich die Fernwärme grundlegend von den Strom- und Gasmarktregelungen, bei denen der Netzbetrieb (als natürliches Monopol) reguliert ist und die Erzeugung sowie der Vertrieb/Handel im Wettbewerb stehen. Eine Preisregulierung der Erzeugung wie auch der Endkundenpreise findet im Bereich Strom und Gas hingegen nicht statt.

Die enorme Bandbreite der lokalen technisch-wirtschaftlichen Gegebenheiten, welche schlussendlich zu sehr unterschiedlichen Kostenstrukturen führen, wirft die Frage auf, ob eine ex-ante Preisregulierung im Gegensatz zu kartellrechtlichen Preismissbrauchsverfahren tatsächlich ein probates Instrument ist, um die Akzeptanz für bzw. das Vertrauen in die Fernwärme zu stärken. **Die enorme Herausforderung, die Kostenstrukturen für die bundesweit über 3.800 Fernwärmenetze richtig bewerten zu können, ist vermutlich ohne einen massiven bürokratischen Aufwand, sowohl auf Seiten der prüfenden Behörden als auch auf Seiten der Fernwärmeversorgungsunternehmen, kaum zu leisten.** Die Einführung einer ex-ante-Preisregulierung würde also dem allgemeinen Bestreben, durch den Abbau von Bürokratie den Infrastrukturaus- und -umbau zu beschleunigen, widersprechen. So überrascht es nicht, dass das Bundeskartellamt in seinem [Abschlussbericht der Sektoruntersuchung Fernwärme](#) im Jahr 2012 (S. 122f) selbst zu diesem Ergebnis kommt:

„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.“

Die Berücksichtigung internationaler Erfahrungen zeigt darüber hinaus, dass die Preise in regulierten Fernwärmesystemen mitnichten niedriger als in liberalisierten Fernwärmesystemen liegen: Bis zum Ausbruch der massiven Preisanstiege an den Gasgroßhandelsmärkten in Folge des Ukraine-Krieges im Jahr 2022 lagen die Fernwärmepreise in Dänemark bspw. in etwa auf dem Niveau der deutschen Preise.

5. Sorgfältige Weiterentwicklung der Preisänderungssystematik anstelle von disruptiven Einschnitten

Wie in Gliederungsabschnitt 2 skizziert, stützen sich Preisänderungsklauseln auf Preisindizes und Börsennotierungen ab, wobei dem Fernwärmeversorger nach Rechtsprechung des BGH ein gewisser Spielraum bei der Auswahl und Gewichtung der verschiedenen Preisindizes bzw. Börsennotierungen obliegt.

Aktuell führt der aufgrund der Nutzung von Indizes bzw. Börsennotierungen bestehende Zeitversatz zu der systematisch begründeten Situation, dass Fernwärmepreise nach Auslaufen der Energiepreisbremsen vielfach erhöht werden müssen, obwohl die Gaspreise am kurzfristigen Handelsmarkt ebenso wie andere Energieträgerpreise seit mehreren Monaten wieder deutlich gesunken sind. **Genau vor dieser Situation hatte der VKU die Bundesregierung im Rahmen der Diskussion um die Energiepreisbremsen im Sommer 2022 gewarnt und vergeblich eine kurzfristigere Weitergabe des Kostenanstiegs an die Endverbraucher angemahnt.** Die Entwicklung sinkender Energieträgerpreise wird sich nun aber ebenso kostendämpfend auf die Fernwärmepreise niederschlagen – wenn auch erneut zeitversetzt.

Die für den Klimaschutz erforderlichen, milliardenschweren Investitionen bedingen die Erfordernis von stabilen Rahmenbedingungen. Nur wenn die Fernwärmeversorger Klarheit darüber haben, wie die Investitionen refinanziert werden können, werden diese auch getätigt. **Der VKU rät daher davon ab, die bestehende Preisänderungssystematik grundsätzlich in Frage zu stellen. Gleichwohl verdeutlichen die vielfach anstehenden Änderungen in den Wärmeerzeugungsstrukturen einen Anpassungsbedarf bei der Gestaltung der weiterhin unerlässlichen Preisänderungsklauseln in Wärmeversorgungsverträgen:**

- Die **Standardisierung von Wärmepreismodellen**, bei gleichzeitiger Beachtung der individuellen Kosten- und Marktelementsituation, kann dazu beitragen, die Akzeptanz und das Verständnis für den Preisänderungsmechanismus zu stärken. Ein erster Schritt besteht in der Nutzung eindeutiger Begriffe und Formelzeichen. Begrifflichkeiten sollten nach Möglichkeit mit der gleichen Verrechnungsgröße verwendet werden. Formelzeichen sollten ebenfalls einheitlich verwendet werden, wie z. B. „I“ für Investitionsgüterpreise, „L“ für Lohn usw.

Im zweiten Schritt kann die brancheneinheitliche Verwendung von Indizes bzw. Börsennotierungen für die Entwicklung von Investitionsgüterpreisen und Lohnkosten sowie ggf. auch zur Abbildung der Kostenentwicklung der eingesetzten Brennstoffe zur Standardisierung von Wärmepreismodellen beitragen.

Die Auswahl der passenden Indizes bzw. Börsennotierungen sollte allerdings nicht durch den Gesetzgeber, sondern durch die Branche selbst erfolgen. Der VKU unterstützt daher die Bemühung des AGFW, hierzu einen Leitfaden zu erarbeiten.

- Das Zusammenwirken von **Kosten- und Marktelement** hat sich im Grundsatz über in den vergangenen Jahrzehnten als kostendämpfender Mechanismus bewährt. Beide Elemente sollten auch weiterhin über das Prinzip der **Kostenorientierung** abgebildet werden. Die Umstellung auf Kostenechtheit lehnt der VKU ab, weil die Offenlegung der tatsächlichen Kosten im Wettbewerb mit anderen Anbietern, welche ihre Kosten nicht offenlegen müssen, einen gravierenden Wettbewerbsnachteil bedeuten würde. Darüber hinaus wäre die Umstellung mit einer Änderung nahezu sämtlicher Wärmelieferverträge verbunden.

Jedoch wird der Wärmemarkt perspektivisch stärker von elektrischen Wärmepumpen und ggbs. auch Wasserstoff durchdrungen sein. Vor diesem Hintergrund erscheint es nachvollziehbar, die Ausgestaltung des Marktelements in der Perspektive und für diese zu evaluieren. **Entscheidend ist dabei ein geordneter Prozess, in dem eventuelle Auswirkungen und Konsequenzen von etwaigen Anpassungen sorgfältig diskutiert werden.** Die nunmehr anstehende und geplante Investitionstätigkeit der kommunalen Fernwärmewirtschaft in den Aus- und Umbau der Wärmenetze darf dadurch nicht be- oder gar verhindert wird.

- Zur **Abbildung der Preisentwicklung**, etwa von Abwärme oder biogenen Brennstoffen, gibt es bisher keine geeigneten Preisindizes. Da diese Energieträger nicht an liquiden Großhandelsmärkten beschafft werden können und es somit keine Referenzpreise gibt, werden bilateral verhandelte Preisregelungen zugrunde gelegt, die sich bestmöglich an den lokal sehr unterschiedlichen Kostenstrukturen orientieren.

6. Schlussfolgerung: Novellierungsverfahren der AVBFernwärmeV als Chance zur Stärkung der Planungs- und Investitionssicherheit

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat Ende April erste inhaltliche Eckpunkte zur Fortführung des bereits im Sommer 2022 gestarteten Novellierungsprozesses der AVBFernwärmeV angekündigt.

Das fortgeführte Verfahren ist eine gute Gelegenheit, um unter Berücksichtigung der in den vorangegangenen Gliederungspunkten ausgeführten Grundsätze die für den Klimaschutz erforderliche Planungs- und Investitionssicherheit zu stärken. Dazu zählt insbesondere:

- Ob tatsächlich eine **Regelungslücke bei der Ausgestaltung der Preisänderungsklauseln** besteht, kann schlussendlich erst dann geschlussfolgert werden, wenn die Nachläufer der Energiepreiskrise vollständig überwunden und die damit zusammenhängenden Gerichtsverfahren abgeschlossen sind.

Mit Verweis auf die laufenden Diskussionen innerhalb der Branche ist der Verordnungsgeber aufgerufen, auf ein vorschnelles Tätigwerden in dieser Sache zu verzichten.

- Mit der sukzessiven Umstellung der Erzeugungsstrukturen wird in sämtlichen Fernwärmenetzen die rechtliche Notwendigkeit bestehen, die Preisänderungsklauseln jeweils an die neue Situation anzupassen. Bis zum Sommer 2021 passten Fernwärmeversorger ihre Preisänderungsklauseln typischerweise im Wege der öffentlichen Bekanntgabe schnell und für alle Kunden einheitlich an die neuen Verhältnisse an. Seither darf die Änderung einer Preisänderungsklausel nicht mehr einseitig durch öffentliche Bekanntgabe erfolgen. Dies hat in den vergangenen Jahren zu einem massiven bürokratischen Mehraufwand bei den Versorgern (u.a. aufgrund erforderlicher Änderungskündigungen oder zusätzlichen informativen Anschreiben) sowie zu einer Verunsicherung vieler Kunden geführt. **Das Novellierungsverfahren sollte daher genutzt werden, um die Änderung einer Preisänderungsklausel für sämtliche Fälle, in denen eine Änderung einer unwirksamen bzw. unwirksam gewordenen Klausel notwendig ist, allein durch öffentliche Bekanntgabe zu ermöglichen; das würde schon durch die bloße Streichung der Worte „nicht einseitig“ in § 24 (4) Satz 4 AVBFernwärmeV erreicht werden.** Gleichzeitig führen die Anforderungen des Gesetzgebers, den Erzeugungs- und Brennstoffmix in der Fernwärme zu dekarbonisieren, zu Investitionen in Anlagen (z. B. Wärmepumpen, Geothermie, Einbindung industrieller Abwärme), die in ihrer Kostenstruktur weniger verbrauchsabhängig sind, jedoch zugleich erhebliche Investitionen erfordern, die in der Struktur über den Grundpreis in der Fernwärme abgedeckt sind. Große Investitionsmaßnahmen führen dazu, dass der Grundpreis sprunghaft erhöht und der Arbeitspreis zeitgleich abgesenkt werden muss, sollen die Preise der Kostenstruktur der Wärmeherzeugung entsprechen. Eine Anpassung der Preisänderungsformeln kann in solchen Fällen der tatsächlichen Kostenentwicklung nicht immer Rechnung tragen. Damit läuft der Fernwärmeversorger Gefahr, dass die Entgelte nach Durchführung der Investition nicht länger den Anforderungen des § 24 (4) AVBFernwärmeV genügen, da die Preisänderungsklausel nicht mehr angemessen die Kostenentwicklung bei der Erzeugung abbildet.

Deswegen ist es angemessen, dass immer dann, wenn nach Investitionsmaßnahmen über die Anpassung der Preisanpassungsklausel die Kostenentwicklung nicht mehr angemessen abgebildet werden kann, zukünftig auch die Anpassung der zu Vertragsbeginn vereinbarten Grund- und Arbeitspreise einseitig nach durch das Unternehmen erfolgen kann. Im Ausgleich dafür sind Verbraucherrechte angemessen zu berücksichtigen.

- **Kundenseitige Vertragsanpassungsrechte sollten europarechtlich konform ausgestaltet werden:** § 3 (2) AVBFernwärmeV regelt die Voraussetzungen, nach denen der Kunde berechtigt ist, nach Vertragsschluss eine Anpassung der vertraglich vereinbarten Wärmeleistung oder eine Kündigung des Versorgungsvertrages zu verlangen. Dabei werden die europarechtlichen Vorgaben (Artikel 24 (2) d. Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III)), dass bei der Nutzung von erneuerbaren Energien die Wärmeleistung nach Vertragsschluss einseitig nur dann herabgesetzt werden kann, wenn die Fernwärmeversorgung nicht effizient im Sinne der EU-Energieeffizienzrichtlinie ist, nicht berücksichtigt.

Soweit für ein Fernwärmeversorgungsunternehmen eine Anschlusswertreduzierung sinnvoll ist, weil er diese freiwerdende Kapazität im ausgelasteten Fernwärmesystem anderweitig verkaufen kann, kommt eine einvernehmliche Änderung durch eine Nachtragsvereinbarung in Betracht. Dies entspricht der bereits bestehenden Vertragspraxis. Ein gesetzlicher Anspruch auf Leistungsanpassung oder gar einer Kündigung ist hingegen abzulehnen und würde vielmehr zu steigenden Preisen führen, weil der Fernwärmeversorger das Risiko, dass der Kunde tatsächlich von seinem Recht auf Leistungsanpassung bzw. einer Kündigung Gebrauch machen könnte, in seiner Kalkulation entsprechend berücksichtigen muss.

- **Auf die Schaffung von Sonderregelungen für „kleine“ Fernwärmenetze (bzw. für Nahwärme und Contracting) sollte verzichtet werden.** Jede Sonderbehandlung von kleinen Netzen sollte sorgfältig überdacht werden und, wenn überhaupt, auf strukturell unterschiedliche Rahmenbedingungen (z. B. Netze ohne nennenswerte Erweiterungsoption) beschränkt werden. Weitgehende Sonderregelungen für die Preisanpassung sollte es nicht geben, weil auch „große“ (Teil)netze wirtschaftlich kalkuliert werden müssen.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Jan Wullenweber
Bereichsleiter Energiesystem
und Energieerzeugung
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-380
E-Mail: wullenweber@vku.de

Nils Weil
Senior Fachgebietsleiter
Wärmemarkt
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-388
E-Mail: weil@vku.de